

poliTICs 40 volume II

Obra sob licença Creative Commons . Edição 40 [Vol. II] Julho 2025



Comissão editorial desta edição: Rafael Evangelista, Lisandro Granville, Bianca Kremer, Marcelo Fornazin, Rodolfo Avelino

Editor: Carlos A. Afonso

Organização da edição: Rafael Evangelista (Unicamp/CGI.br), Juliano Cappi (CGI.br), Juliana Oms (CGI.br), Oona Castro (Nupef)

Assessoria editorial/Apoio técnico:

Érica S. S. de Freitas (preparação e revisão textual)

Carlos A. Afonso (preparação e revisão textual)

Laila A. Braga (gestão do sistema de submissões)

Joyce Souza (gestão do processo de avaliações)

Programação visual e front-end: Paulo Duarte

Esta é uma publicação do Instituto Nupef

ISSN: 1984-8803

Versão online em <https://politics.org.br/tags/politics-40-vol-ii>

O Instituto Nupef tem o prazer de colaborar na publicação de artigos que debatem os resultados da consulta do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) sobre regulação de plataformas digitais no Brasil, realizada em 2023.¹ A consulta originalmente recebeu um total de 1.336 contribuições de pessoas e organizações dos quatro setores que compõem o CGI.br (governo, terceiro setor, empresas e comunidade científica e tecnológica).

Em seguida, o CGI.br publicou um relatório de sistematização dos resultados, para apresentá-los de forma mais acessível e sintética.² No entanto, as extensas contribuições dadas pela sociedade brasileira permitem diversas interpretações e análises por metodologias diversas, que podem ser exploradas por novos autores.

Uma nova chamada de contribuições foi então realizada pelo CGI.br, em parceria com o Instituto Nupef, com o objetivo de publicar os textos melhor avaliados, em um processo de revisão por pares, na revista poliTICs. Das mais de 60 contribuições, 14 artigos foram aprovados e selecionados para publicação. Devido ao tamanho para publicação impressa, a edição especial 40 da poliTICs será publicada em dois volumes com o apoio do CGI.br. Os artigos restantes seguirão sendo analisados pela equipe editorial da poliTICs para futura publicação conforme o interesse das/os autoras/es.

Este segundo volume da edição especial traz os nove artigos abaixo relacionados³:

¹ <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

² <https://cgi.br/publicacao/sistematizacao-das-contribicoes-a-consulta-sobre-regulacao-de-plataformas-digitais/>

³ No volume I, foram selecionados os artigos que receberam, ao menos, um parecer com aprovação sem solicitação de modificações. Neste volume II estão os demais artigos selecionados que receberam dois

Plataformas Digitais no Contexto Regulatório: Desafios da Imprecisão Conceitual Diante da Multiplicidade -- Igor José da Silva Araújo, Jadson Correia de Oliveira

Aborda os desafios regulatórios associados às plataformas digitais, com foco na imprecisão conceitual que permeia seu entendimento jurídico e social, especialmente diante da multiplicidade de modelos e funcionalidades. O estudo explora os debates sobre o escopo regulatório, as responsabilidades dos agentes envolvidos e os riscos associados às plataformas. A pesquisa evidencia que a ausência de definições claras compromete a segurança jurídica, favorece interpretações arbitrárias e dificulta a responsabilização dos agentes.

Regulação de Plataformas Digitais no Brasil: Perspectivas Multissetoriais Sobre a Proteção de Dados Pessoais -- Bianca Oliveira de Melo Santos, Camila Gourgues Pereira, Luciano Heitor Gallegos Marin

Trata da regulação de plataformas digitais, com foco na privacidade, transparência e proteção de dados pessoais. O objetivo é compreender as diferentes perspectivas dos quatro setores participantes - setor empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, e setor governamental -, considerando aspectos como etnia, gênero e o nível de engajamento em temas específicos. A pesquisa analisou as 1.336 contribuições enviadas na consulta, utilizando métodos automatizados de Processamento de Linguagem Natural e uma análise manual.

Soberania Digital e Regulação de Plataformas no Brasil: Uma Análise dos Desafios e Perspectivas -- Arlei Olavo Evaristo, Simone Regassone Grande, Vinício Carrilho Martinez

O avanço das plataformas digitais levanta questões críticas sobre a soberania digital, especialmente em países como o Brasil, que enfrentam desafios relacionados à dependência de tecnologias estrangeiras e à concentração de mercado. Este artigo busca responder à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas Big Techs? O estudo conclui que o Brasil deve fortalecer sua infraestrutura tecnológica, regulamentar as plataformas digitais e promover a autonomia digital, garantindo a proteção dos dados sem comprometer o ambiente de inovação.

Regulamentação das Plataformas no Brasil: Navegando por um Mar de Oportunidades, Deveres, Desafios e Direitos Cíveis, Constitucionais e Penais -- Itaymberê Guimarães

A crescente relevância das plataformas digitais na economia global e sua influência no comportamento social e político têm impulsionado o debate sobre sua regulação. Este artigo examina as contribuições coletadas na consulta pública realizada pelo CGI.br, discutindo a viabilidade jurídica dessas propostas à luz do Direito Civil, Constitucional e Penal. A análise é estruturada em três eixos: Quem regular? A definição de plataformas digitais e os limites da regulação assimétrica; O que regular? Os riscos associados às plataformas, incluindo concentração de mercado, privacidade e desinformação, e as medidas de mitigação propostas; e Como regular? Os modelos de governança sugeridos para a regulação, enfatizando a importância de uma abordagem multissetorial.

pareceres recomendando aprovação, mas solicitando modificações. Trata-se de critérios adotados para fins de organização -- os artigos não foram pontuados.

Moderação de Conteúdo em Plataformas Digitais – Uma Reflexão Baseada nos Conceitos de Transparência e Legitimidade -- Gustavo Carneiro, George Augusto Valença Santos, Pedro Gueiros

O processo de moderação de conteúdo é essencial para manter ambientes digitais saudáveis e proteger direitos fundamentais. No entanto, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses, e a falta de transparência nas práticas de moderação geram desconfiança entre os usuários. Nesta pesquisa, utilizamos dados da consulta pública do CGI.br sobre a regulação de plataformas digitais em 2023, que recebeu mais de 1.300 contribuições de diversos setores. A nossa análise revelou que a ausência de transparência nas atividades de moderação resulta em discriminação e abusos de direito, particularmente contra grupos vulneráveis.

A Influência das Redes Sociais na Violência Escolar: Regulação de Plataformas Digitais e Proteção de Direitos Fundamentais -- Natalia Gois Ribeiro

Analisa o impacto do uso indevido de redes sociais por crianças e adolescentes na intensificação da violência no ambiente escolar, com foco em atos extremos, como ataques armados, e destaca a necessidade de regulamentação das redes sociais como forma de mitigar o problema. A pesquisa identifica a correlação entre o aumento da violência nas escolas brasileiras e a exposição dos jovens a conteúdos nocivos online, evidenciando sua vulnerabilidade a discursos de ódio e incitação à violência. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, com base na análise das diretrizes das plataformas, além de uma revisão de literatura que abrange legislações nacionais e internacionais pertinentes.

Dimensões de Plataformas Digitais e Regulação Conforme Risco Contextual -- Henrique Almeida Bazan, Laise Milena Barbosa, Nicolo Zingales

Investiga as dimensões das plataformas digitais identificadas na consulta pública do CGI.br para propor uma regulação complementar baseada em riscos contextuais. O estudo se baseia na consulta pública, que identifica plataformas digitais a partir de quatro dimensões: tipo de serviço, natureza jurídica, modelo de negócios e área de atuação. A pesquisa discute se o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores deve ser ajustado ou aprimorado para refletir particularidades de seus modelos de negócio, conforme os riscos que sujeitam a sociedade em determinados contextos.

A Atuação das Diferentes Coalizões na Definição da Política de Regulação do Ambiente Digital no Brasil -- Giovana Tiziani, Thássia Alves

Apresenta uma análise da forma como os atores envolvidos no processo de regulação da Internet no Brasil se articularam e como evoluiu esta política no período de 1999 a 2023, por meio da utilização da estrutura desenvolvida por Sabatier, o Advocacy Coalition Framework (ACF). Dentre os achados, foi possível delimitar - por meio da identificação de crenças - coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Além disso, foi possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea e que as coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas

possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos policy brokers.

A Defesa de Consumidores na Regulação Econômica de Plataformas Digitais -- Camila Leite Contri, Marina Fernandes de Siqueira

O crescimento das plataformas digitais trouxe novas dinâmicas de mercado, levantando desafios para a proteção de consumidores. Este artigo explora como a regulação econômica pode proteger os usuários finais, com base no relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda publicado em outubro de 2024. Concretamente, analisa as obrigações positivas e negativas propostas na regulação de mercados digitais, aprofundando exemplos da relevância de focar na proteção de quem mais é afetado por essas práticas - os consumidores - para que efetivamente se promova um ambiente digital competitivo, transparente e inclusivo. Conclui-se que a interseção entre regulação econômica e defesa do consumidor é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.



Obra sob Licença **Creative Commons**



Atribuição - Uso Não Comercial - Obras Derivadas Proibidas

:: Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.

:: Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que você obtenha permissão do autor.

A poliTICs procura aderir à terminologia e abreviaturas do Sistema Internacional de Unidades (SI), adotado pelo Instituto Nacional de Metrologia do Brasil (Inmetro). Assim, todos os textos são revisados para assegurar, na medida do possível e sem prejuízo ao conteúdo, aderência ao SI.

Para mais informações: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br>

Artigos

Plataformas digitais no contexto regulatório: desafios da imprecisão conceitual diante da multiplicidade.....	7
Regulação de plataformas digitais no Brasil: perspectivas multissetoriais sobre a proteção de dados pessoais.....	23
Soberania digital e regulação de plataformas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas	40
Regulamentação das plataformas no Brasil: navegando por um mar de oportunidades, deveres, desafios e direitos civis, constitucionais e penais.....	57
Moderação de conteúdo em plataformas digitais – uma reflexão baseada nos conceitos de transparência e legitimidade.....	87
A influência das redes sociais na violência escolar: regulação de plataformas digitais e proteção de direitos fundamentais.....	99
Dimensões de plataformas digitais e regulação conforme risco contextual.....	112
A atuação das diferentes coalizões na definição da política de regulação do ambiente digital no Brasil.....	127
A defesa de consumidores na regulação econômica de plataformas digitais.....	144

Plataformas digitais no contexto regulatório: desafios da imprecisão conceitual diante da multiplicidade

Igor José da Silva Araújo é coordenador jurídico no Movimento Internacional de Juventudes (MOV). Global Youth Ambassador pela TheirWorld. Especialista em Direito Digital e Direito Público. Fellow do Programa Youth do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Rio São Francisco (UNIRIOS). Pesquisador no âmbito da governança da Internet, Direito e inovação. Advogado.

Jadson Correia de Oliveira é pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Ius Gentium Conimbrigae - IGC/CDH, da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco - ESMape. Professor do curso de Direito do Centro Universitário do Rio São Francisco - UniRios. Professor Adjunto da Universidade Federal de Sergipe e docente do Programa de Pós-Graduação, mestrado em Direito na mesma instituição. Membro do grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais. Coordenador da Revista Rios. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa do UNIRIOS. Advogado.

Resumo

O artigo analisa os desafios da regulação das plataformas digitais, partindo da constatação central da imprecisão conceitual que envolve o termo “plataforma digital”. A pesquisa tem como ponto de partida a consulta pública promovida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), cujo objetivo foi captar percepções da sociedade sobre a regulação dessas plataformas diante de um cenário de crescente complexidade tecnológica e social. A metodologia empregada é tripla: revisão bibliográfica interdisciplinar, análise das respostas da consulta pública e estudo comparativo de projetos de lei (PL 2630/2020 e PL 2768/2022). O texto demonstra como a ausência de uma definição precisa compromete o processo regulatório. Na primeira parte, enfatiza-se a importância de conceitos jurídicos claros para garantir segurança normativa, prevenir ambiguidades e evitar a “inovação perversa” — reconfiguração estratégica das plataformas para escapar da regulação. A análise do PL 2630/2020 revela que a imprecisão de termos abre margem a arbitrariedades e pode ameaçar a liberdade de expressão. O artigo também mapeia abordagens teóricas sobre plataformas digitais, com autores como Gillespie, Srnicek e Van Dijck, destacando que essas plataformas possuem funções híbridas e multifacetadas que desafiam classificações rígidas. A crítica ao PL 2768/2022 mostra que uma taxonomia fixa e vaga ignora essa fluidez, gerando insegurança jurídica e potencial judicialização. Conclui-se que a regulação eficaz requer marcos normativos flexíveis, com critérios técnicos que reflitam a multiplicidade das plataformas, defendendo um ecossistema regulatório setorial, capaz de promover um ambiente digital mais justo e inovador.

Palavras-chave: Plataformas Digitais, Regulação, Conceito, Definição, Multiplicidade

1. Introdução

O mundo contemporâneo encontra-se profundamente imerso em um cenário de expansão digital contínua, impactando de maneira irreversível os modos de comunicação, consumo, trabalho e interação social. Nesse panorama, as plataformas digitais emergem como pilares estruturantes dessa nova era, configurando ambientes

dinâmicos que conectam milhões de usuários ao redor do globo (Srnicek, 2016). Elas promovem interações, compartilham experiências únicas e viabilizam a realização de atividades cotidianas de forma inovadora. Contudo, o potencial disruptivo dessas tecnologias não se dá sem desafios, especialmente no que tange aos riscos associados às suas operações, como a disseminação de informações falsas, violações de privacidade e a proliferação de cibercrimes (Boyd e Ellison, 2007).

Diante da crescente complexidade tecnológica e social, a regulação das plataformas digitais tornou-se tema central no debate público e legislativo. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), reconhecendo a urgência do tema, promoveu uma consulta pública com o intuito de ouvir a sociedade e fomentar reflexões sobre os principais desafios regulatórios. A pergunta norteadora — “Quem regular?” — evidencia tanto a dificuldade de delimitar os agentes reguladores quanto de definir com precisão o objeto da regulação, buscando evitar a vagueza conceitual e a rigidez classificatória.

Este estudo tem como objetivo mapear as definições de “plataforma digital” presentes nas contribuições à consulta pública do CGI.br e em referências bibliográficas relevantes, demonstrando como a imprecisão conceitual compromete os esforços de regulação. Para isso, adota-se uma metodologia tripartite: (i) revisão bibliográfica interdisciplinar sobre o conceito de plataformas digitais; (ii) análise sistemática das respostas ao item 1 da consulta pública, centrado na busca por uma definição adequada; e (iii) estudo de caso comparativo dos projetos de lei 2630/2020 e 2768/2022, que ilustram, respectivamente, os riscos da imprecisão e os limites de uma abordagem normativa inflexível.

O artigo organiza-se em quatro seções. A primeira contextualiza os desafios regulatórios e a necessidade de um marco conceitual sólido. A segunda aborda a imprecisão conceitual como entrave à segurança jurídica, com base em autores e na consulta do CGI.br, incluindo crítica ao PL 2630/2020. A terceira seção aprofunda a definição de plataformas, explorando abordagens teóricas e suas funções híbridas. Por fim, o artigo analisa os problemas de classificação funcional ampla, utilizando o PL 2768/2022 como exemplo dos riscos de normatizações genéricas e inflexíveis.

Essa estratégia integrada não apenas aprofundou a compreensão dos desafios regulatórios decorrentes da imprecisão conceitual, como também evidenciou como definições pouco claras comprometem a aplicação prática e a eficácia das normas. Ao articular bases teóricas, evidências empíricas e uma análise crítica de instrumentos legais, o estudo oferece subsídios para a construção de um marco regulatório adaptável, apto a integrar as complexidades de um ecossistema digital dinâmico

2. Imprecisão conceitual: um desafio à regulação

2.1. A necessidade de definições claras

No âmbito jurídico, a precisão conceitual constitui um elemento essencial para a formulação de marcos regulatórios eficazes, pois permite que as normas sejam compreendidas de forma uniforme e aplicadas com consistência, reduzindo ambiguidades e lacunas interpretativas (Kelsen, 1998). No contexto das plataformas

digitais, a inexistência de um conceito consolidado aumenta a complexidade do processo regulatório, gerando insegurança jurídica e criando um cenário favorável à exploração de brechas normativas.

Esse cenário é evidenciado pelas contribuições de entidades como o CEPI FGV Direito SP e o LABID (UFBA), que ressaltam a dificuldade de se construir uma definição única e suficientemente abrangente para plataformas digitais, diante da constante evolução de seus modelos de negócios e funções. O CEPI, por exemplo, adverte que definições excessivamente restritivas podem se tornar obsoletas ou incentivar a "inovação perversa", na qual plataformas se reestruturam para escapar da incidência normativa, sem eliminar os riscos que justificariam sua regulação (CGI.br, 2023).

Visão semelhante é compartilhada por Filipe Saraiva e Everton Rodrigues (CGI.br, 2023), que definem as plataformas como sistemas computacionais que intermediam fluxos econômicos e sociais entre diferentes atores, destacando sua função técnica de articulação de interações em rede. O Instituto Vero (CGI.br, 2023), por sua vez, enfatiza o papel das plataformas como produtos digitais que viabilizam a transmissão e organização de informações, estruturando a dinâmica comunicacional entre os usuários.

Entre as características estruturantes identificadas no relatório do CGI.br, destacam-se a coleta sistemática de dados, o uso de algoritmos para processamento e a aplicação de inteligência artificial como elementos centrais na caracterização dessas entidades. Esses fatores permitem às plataformas moldar interações, influenciar mercados e criar barreiras de entrada, configurando desafios específicos para a regulação (CGI.br, 2023).

Essa compreensão é reiterada pelas contribuições do DiraCom — Direito à Comunicação e Democracia, que denuncia a utilização de dados para criar barreiras à entrada e consolidar o poder de mercado das plataformas, com impactos sobre a diversidade informacional e os direitos fundamentais. Carlos Alberto Afonso também chama atenção para a incapacidade das atuais propostas regulatórias de abarcar desafios emergentes como a inteligência artificial generativa, a Internet das Coisas e as questões relativas à autoria e propriedade dos conteúdos digitais (CGI.br, 2023).

A ausência de uma definição precisa também dificulta a harmonização entre as normas regulatórias e as particularidades de cada tipo de plataforma. Como observado por Srnicek (2017), o conceito de "plataforma" não pode ser tratado como monolítico, dado que abrange tanto infraestruturas transacionais — que conectam usuários e fornecedores — quanto plataformas de inovação, que operam como bases tecnológicas para o desenvolvimento de novos serviços.

Uma mesma preocupação expressa por instituições como a CTS-FGV e a Telefônica Brasil, que defendem a análise das plataformas como elementos centrais de ecossistemas digitais multilateralizados (CGI.br, 2023). Para esses atores, compreender as plataformas como estruturas que operam em mercados de múltiplos lados, com diferentes formas de precificação e efeitos de rede, é essencial para assegurar a efetividade regulatória.

Ante o exposto, as divergências sobre as características essenciais dessas estruturas — se são sistemas técnicos, ecossistemas econômicos ou arenas de mediação simbólica — indicam a necessidade premente de uma definição jurídica clara, capaz de orientar a

atuação regulatória sem restringir indevidamente a inovação ou a pluralidade funcional das plataformas. Tal lacuna, se não enfrentada, tende a produzir efeitos ainda mais críticos quando transposta para casos concretos, como se verifica no Projeto de Lei nº 2630/2020.

2.2. O caso do PL 2630/2020

Um exemplo paradigmático das dificuldades decorrentes da ausência de definições claras no campo regulatório é o Projeto de Lei nº 2630/2020, amplamente conhecido como "PL das Fake News". Essa proposta legislativa objetiva mitigar os danos provocados pela disseminação de informações falsas no Brasil, impondo diretrizes para uma atuação mais responsável das plataformas digitais (Brasil, 2020).

Por outro lado, o PL 2630 evidencia as fragilidades normativas associadas à falta de clareza conceitual. O termo "*fake news*", eixo central do projeto que leva o título popular, não possui delimitação jurídica precisa, o que culmina em interpretações divergentes e compromete a eficácia e a legitimidade do instrumento legislativo.

A imprecisão do conceito central gera implicações significativas. Primeiro, compromete a operacionalização do projeto de lei, pois deixa margem para interpretações amplas e potencialmente arbitrárias sobre o que constitui "informação falsa". Segundo, enfraquece a legitimidade do PL enquanto instrumento normativo, ao permitir que interpretações conflitantes sejam usadas de forma desproporcional ou seletiva. Além disso, a falta de especificidade amplia preocupações acerca da compatibilidade do projeto com direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, especialmente em um contexto de polarização social e política, onde o uso inadequado da legislação pode exacerbar conflitos (Gillespie, 2018).

Essa problemática foi abordada na consulta pública promovida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que destacou a necessidade de conceitos claros e robustos para plataformas digitais. O relatório do CGI.br (2023) enfatiza que a construção de um arcabouço regulatório eficiente exige definições que transcendam a descrição superficial das funcionalidades das plataformas. Deve-se considerar elementos como o papel das plataformas na mediação de conteúdos, seu impacto nos fluxos informacionais e suas práticas de moderação, bem como os riscos decorrentes de seu modelo de negócio baseado no uso intensivo de dados e algoritmos.

A ausência de definições sólidas no PL 2630 também reflete o que o CGI.br classifica como "paradoxo regulatório": a tentativa de normatizar fenômenos complexos sem antes estabelecer as bases conceituais que sustentem essa normatização (Brasil, 2020). O resultado é um instrumento legislativo vulnerável, que pode tanto gerar insegurança jurídica quanto limitar a efetividade das medidas propostas.

Adicionalmente, as plataformas digitais não podem ser tratadas de forma homogênea, dada a diversidade de seus modelos de operação e impactos. Enquanto algumas plataformas exercem papéis predominantemente transacionais, outras assumem funções de curadoria de conteúdo ou intermediação de interações sociais (CGI.br, 2023). O texto normativo do PL 2630 peca também quando se concentra quase que exclusivamente em redes sociais, negligenciando outros espaços críticos de disseminação de desinformação, como marketplaces (que abrigam anúncios falsos) e aplicativos de mensagens privadas (como o WhatsApp). Ou seja, a proposta legislativa

falha em não integrá-las em seu escopo, expondo uma lacuna estrutural no projeto, já que a desinformação não se restringe a redes sociais, mas se prolifera em ambientes comerciais e comunicacionais distintos, cada qual com dinâmicas e riscos específicos.

O caso do PL 2630, e sua atual inércia conceitual, evidencia que qualquer proposta regulatória eficaz deve partir de um conceito jurídico sólido e tecnicamente embasado. Apenas com critérios claros e objetivos é possível alinhar responsabilidades às atividades específicas de cada tipo de plataforma, mitigar riscos e promover um ambiente digital mais transparente e equilibrado.

3. Conceituando plataformas digitais

3.1. Evolução do conceito de plataformas

Com o advento da Web 2.0, as plataformas digitais passaram por uma transformação significativa, consolidando-se como ambientes dinâmicos e interativos, nos quais os usuários desempenham um papel ativo na produção e disseminação de conteúdo (D'Andrea, 2020). Nesse novo contexto, deixou-se de lado o modelo passivo de consumo de informações, característico da Web 1.0, para dar lugar a um espaço em que a colaboração, a personalização e a conectividade definem a experiência digital, marcando a transição para uma Internet participativa.

Essa evolução, além de alterar profundamente as dinâmicas de comunicação e interação social, ampliou a complexidade do próprio conceito de "plataformas digitais". Inicialmente vistas apenas como ferramentas de intermediação entre usuários e serviços, as plataformas passaram a ser entendidas como agentes estruturantes de ecossistemas digitais, exercendo influência significativa em setores como comunicação, comércio e entretenimento (Van Dijck et al., 2018).

A ausência de uma definição amplamente consensual reflete essa complexidade. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br, 2023) aponta que as plataformas digitais englobam desde infraestruturas tecnológicas que conectam usuários até sistemas sofisticados que promovem a coleta massiva de dados, o processamento algorítmico e a curadoria de conteúdos. Nesse sentido, o termo "plataforma digital" tornou-se um conceito em disputa, aberto a diferentes interpretações dependendo do ponto de vista — seja econômico, técnico, social ou regulatório.

A imprecisão conceitual impacta diretamente os esforços regulatórios. Enquanto estudiosos como Gillespie (2010) destacam a natureza multifacetada das plataformas, classificando-as como "infraestruturas reprogramáveis que facilitam e moldam interações", outros, como Srnicek (2017), enfatizam seus modelos de negócios baseados na extração de dados e nos efeitos de rede. Diante desse cenário, revela-se a necessidade de um esforço multissetorial para alinhar a definição de plataformas às suas especificidades tecnológicas e econômicas, de forma a subsidiar discussões regulatórias mais eficazes.

3.2. Abordagens teóricas

Em sua obra, Gillespie (2010) conduziu uma análise pioneira que investigou como empresas proeminentes, como Google e YouTube, estrategicamente se posicionam

como intermediários neutros, cuja função seria facilitar a circulação democrática de informações e serviços na rede, buscando legitimar a atuação dessas empresas enquanto facilitadoras da livre troca de conteúdo e promotoras da pluralidade de vozes no ambiente digital. Gillespie, contudo, chama a atenção para a dimensão política desse discurso, sugerindo que tal posicionamento não apenas reflete estratégias corporativas, mas também carrega implicações normativas significativas.

Dentro do universo semântico do termo “plataformas”, o autor parte de um imaginário comparativo prático, como no comentário da consulta realizada pelo CGI.br inserido pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio, e destaca sua dimensão infraestrutural, que remete metaforicamente às plataformas físicas, como estações de trem ou metrô, sugerindo uma estrutura que viabiliza o trânsito fluido de informações, serviços e interações. Em complemento, Gillespie (2010) explora ainda como o termo também é mobilizado no contexto político, particularmente em campanhas eleitorais, onde “plataformas de governo” simbolizam espaços para a formulação e o debate de ideias, conectando diretamente o termo à ideia de mediação e organização de discursos públicos.

Outros autores oferecem perspectivas complementares. Hands (2013) privilegia uma abordagem técnica, definindo plataformas como estruturas de software que conectam usuários entre si, com a World Wide Web e com a própria Internet, destacando o papel das plataformas como interfaces tecnológicas que organizam e facilitam o acesso dos usuários a recursos e serviços disponíveis na rede. Essa concepção é consonante com as formulações de Filipe Saraiva, Everton Rodrigues e o Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da Universidade Federal da Bahia (LABID/UFBA) que concebem as plataformas como sistemas computacionais e modelos de negócio ancorados em infraestrutura tecnológica online, cuja função primordial consiste em conectar atores diversos e articular interações.

Em uma dinâmica de concepção diversa, diversos participantes da consulta pública — entre os quais destacam-se o CTS-FGV, a Telefônica Brasil e o CEPI FGV Direito SP — sublinham o caráter multilateral das plataformas digitais, concebendo-as como entidades inseridas em ecossistemas complexos que articulam múltiplos grupos de usuários e agentes econômicos. As plataformas, segundo tais interlocutores, operam por meio de lógicas próprias de intermediação, com base em efeitos de rede e estruturas de precificação assimétricas, gerando valor a partir da intensificação das interações entre seus públicos.

Essa leitura se alinha à ideia de Gawer (2014, p.1240), que adota uma perspectiva de requisitos característicos funcionais ao conceituar “plataformas tecnológicas” como organizações ou metaorganizações que desempenham três funções principais: coordenação de agentes, criação de valor através da economia de escopo e escala, e implementação de uma arquitetura modular, ressaltando a importância das plataformas como facilitadoras da cooperação e da inovação, bem como sua capacidade de criar valor através da ampliação das oportunidades de interação e transação entre os participantes do ecossistema digital.

A partir de um ponto de vista mais voltado à economia digital, Van Gorp e Batura (2015) flerta com o comentário da Camara-e.net, os quais veem as plataformas como bases tecnológicas essenciais e indefiníveis, cuja função vai além da agregação de serviços e

conteúdos, abrangendo a intermediação de interações entre provedores e usuários finais.

Segundo os autores, as plataformas são catalisadoras da conectividade e da cooperação, desempenhando um papel central na criação de valor e na facilitação de trocas dentro da economia digital. Essa visão é complementada por Ejik et al. (2015), que, na obra *“Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policy options”*, introduzem o termo “plataforma digital” para descrever um modelo de negócio centrado na intermediação entre agentes na oferta e troca de serviços e conteúdos digitais, enfatizando sua função como facilitadoras de interações ponto a ponto e promotoras de canais eficientes de transação.

Adotando uma perspectiva mais pragmática e voltado ao mercado de consumo, Evans e Schmalensee (2016) introduzem o conceito de *“matchmakers”* para descrever as plataformas como intermediárias que conectam ofertantes e demandantes de bens e serviços. Os autores destacam o papel ativo das plataformas na coordenação de interesses econômicos, ressaltando sua capacidade de promover interações comerciais eficientes e relevantes, contribuindo para a criação de valor ao facilitar transações mutuamente vantajosas.

No campo das interações políticas e sociais, Gillespie (2017) revisita e amplia seu conceito de plataformas, classificando-as como espaços que não apenas hospedam o debate público, mas também mediam, organizam e ordenam o acesso ao mesmo. Ele destaca os mecanismos de busca, recomendações e curadoria de conteúdo como ferramentas essenciais que transformam as plataformas em agentes ativos na estruturação do debate público, o qual sublinha o papel das plataformas como mediadoras da esfera pública digital, responsáveis tanto por ampliar o acesso à informação quanto por moldar a forma como os usuários interagem com conteúdos e discursos.

Uma dimensão recorrente nas contribuições de representantes da sociedade civil refere-se ao papel centralizador e, por vezes, hegemônico das grandes corporações que operam plataformas digitais. O Coletivo Digital e a professora Roseli Figaro (USP) chamam atenção para o fato de que essas empresas controlam ambientes virtuais globalizados, frequentemente ignorando normativas locais e promovendo dinâmicas de homogeneização cultural, desinformação e desestabilização democrática (CGI.br, 2023).

As múltiplas abordagens teóricas demonstram que as plataformas digitais não podem ser tratadas como entidades homogêneas. Sua definição envolve aspectos tecnológicos, econômicos e sociais interligados, que refletem sua natureza híbrida e dinâmica. O próprio CGI.br (2023) espera que qualquer tentativa de regulação considere essa complexidade, integrando elementos como a intermediação de conteúdos, o uso intensivo de dados e a organização de interações digitais.

A esse respeito, entidades como o CEPI FGV Direito SP, o Instituto Vero e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) advogam por uma regulação que não se paute por definições generalistas, mas que distinga tipologias de plataformas conforme seus modelos de negócio, seus impactos sociais e os riscos associados à sua operação (CGI.br, 2023).

3.3. Dimensão infraestrutural e multifuncionalidade

Mais do que meros intermediários, as plataformas digitais desempenham um papel ativo na mediação e na moldagem das interações sociais e econômicas na era digital. Moraes de Lima e Valente (2020, p.04) destacam a crescente expansão do escopo de atuação das plataformas, que agora engloba não apenas a facilitação da troca de conteúdo, mas também a produção e distribuição de conteúdo próprio, como observado em serviços como MSN.com e em investimentos em produções audiovisuais originais por parte de gigantes como Apple, YouTube, Amazon e Meta.

Partindo desse pressuposto, Grohmann e Salvagni (2023, p.37) vão além na busca por um conceito e compreendem que:

O nome “plataforma” existe desde muito antes das tecnologias digitais — plataformas de petróleo, por exemplo. Mas os recentes estudos de plataformas digitais vêm de um entrecruzamento de estudos advindos das áreas de *software*, administração, economia política e estudos culturais. Assim, o conceito de plataforma também é multifacetado. Ele significa — a um só tempo — empresa, software, infraestrutura, cultura. Desde os cabos submarinos e centros de dados, passando por gerenciamento do trabalho e extração de dados de trabalhadores, até chegar ao *software* e às interfaces, a noção de plataforma está presente. (Grohmann e Salvagni, 2023, p.37)

Nessa linha ampla, as plataformas digitais de trabalho possuem a capacidade de recrutar trabalhadores em diferentes escalas geográficas, e operam em estreita dependência de dados, algoritmos e práticas de vigilância. Essa dependência é evidente na organização e no funcionamento dessas plataformas, que são estruturadas em torno da coleta, processamento e utilização de dados para coordenar e regular as interações entre os diversos agentes envolvidos. (Grohmann e Salvagni, 2023, p.39).

No entanto, tal definição espaça ignora a busca por um conceito simplificado e agrega o conteúdo físico que, sob uma ótica digital, não seria considerada como integrante da expressão em comento, sendo a conceituação de Valente (2019) melhor exemplo do que se tenta compreender como “Plataforma Digital”:

As plataformas digitais são espaços mediadores ativos que colocam em contato diversos agentes para a aquisição de um bem ou serviço (como a compra de um produto na Amazon ou o download de um aplicativo na Apple Store), a interação social (como no caso do Facebook ou Snapchat) ou para a realização de atividades específicas (a busca por um local para passar uma noite ou temporada no Couchsurfing). (Valente, 2019, p.16).

Por ser a interação social a sua essência, com o passar do tempo, a inclusão de aspectos sociais no processo de conhecimento, formação e desenvolvimento das plataformas digitais tornou-se inevitável, ressaltando a interconexão entre tecnologia e sociedade, o que pode ser tanto uma vantagem quanto um desafio. Embora isso permita uma compreensão mais abrangente do impacto das plataformas digitais na cultura, na economia e na sociedade como um todo, também pode obscurecer as questões éticas e políticas subjacentes ao seu funcionamento, como questões de privacidade, poder de mercado e justiça social (D’Andréa, 2020, p.36).

Certo é que, as plataformas digitais, conforme já delineadas, surgem como elementos fundamentais da paisagem digital contemporânea, constituindo-se em infraestruturas virtuais que não apenas facilitam interações e transações entre uma variedade de

agentes online, mas também, exercem uma influência ativa na organização, curadoria e acesso aos dados digitais (Gillespie, 2018b, p. 197).

Diante dessa multiplicidade de funções e formatos, faz-se necessário distinguir as tipologias específicas de cada plataforma — redes sociais, marketplaces, serviços de streaming, plataformas de trabalho, entre outras — para compreender como suas características operacionais incorporam atributos específicos que moldam não apenas suas funcionalidades, mas também as exigências regulatórias a que devem se submeter, buscando evidenciar o porquê dos conceitos genéricos não darem conta da complexidade do ecossistema digital.

4. Plataformas digitais: entre a multiplicidade e os desafios regulatórios

4.1. Categorias e heterogeneidade funcional

Embora existam definições amplamente aceitas no discurso técnico, a multiplicidade de enfoques disciplinares sobre plataformas digitais e os aspectos sociais intrínsecos às suas funcionalidades ampliam a abrangência do termo, o que dificulta o consenso sobre os conceitos, os mecanismos de normatização e as atribuições específicas dessas entidades.

A diversidade é evidente ao se observar os diferentes tipos de plataformas digitais disponíveis: redes sociais, *marketplaces*, serviços de *streaming*, aplicativos de mensagens e plataformas de jogos, entre outros. Essas categorias atendem a uma ampla variedade de necessidades e interesses, o que não apenas enriquece a experiência digital, mas também transforma profundamente os processos de comunicação, consumo e interação online. Nesse sentido, D'Andrea (2020) afirma que as plataformas formam um verdadeiro “ecossistema” digital, caracterizado por uma organização distribuída e interconectada que molda os fluxos informacionais e as dinâmicas econômicas.

Os serviços de *streaming*, como Netflix, Spotify e YouTube, exemplificam a revolução no consumo de entretenimento e mídia, proporcionando acesso sob demanda a bibliotecas extensas de conteúdo. Esses serviços modificaram o paradigma de distribuição de conteúdos culturais, conectando diretamente os consumidores a uma infinidade de opções personalizadas. De forma semelhante, os marketplaces, como *Amazon*, *eBay* e Mercado Livre, transformaram o comércio eletrônico, atuando como mediadores globais que conectam vendedores e compradores, enquanto coletam dados massivos que informam estratégias de marketing e otimização de serviços (CGI.br, 2023).

As redes sociais, por outro lado, são emblemáticas de como as plataformas moldam a comunicação contemporânea. *Facebook*, *Instagram* e *Twitter* tornaram-se ferramentas indispensáveis para expressão pessoal, construção de comunidades e interação social, ainda que, como resalta Boyd e Ellison (2007), seu impacto seja ambivalente, pois também levantam preocupações sobre privacidade e manipulação de informações. De maneira complementar, os aplicativos de mensagens, como *WhatsApp*, *Telegram* e

Messenger, destacam-se pela mediação de comunicações instantâneas, facilitando a troca em tempo real de textos, chamadas e conteúdos multimídia.

As plataformas de jogos online, como *Steam*, *PlayStation Network* e *Xbox Live*, ilustram a convergência entre entretenimento e interação social. Além de oferecer experiências imersivas, essas plataformas promovem a formação de comunidades globais, conectando jogadores de diferentes origens e culturas. Gillespie (2018) aponta que essas plataformas combinam elementos de redes sociais e *marketplaces*, exemplificando a flexibilidade funcional que caracteriza o ecossistema digital.

Entretanto, essa diversidade funcional reflete um paradoxo: enquanto a multiplicidade de modelos e usos demonstra a flexibilidade das plataformas digitais, também acentua a dificuldade de defini-las de maneira unificada. Gillespie (2017, p.2) observa que “(...) *“plataforma” é um termo escorregadio, em parte porque pode haver pouca coisa que una diferentes sites como uma categoria, e em parte porque ele é usado estrategicamente, tanto pelos participantes quanto pelos críticos.*”

Em outras palavras, cada tipo de plataforma atende a diferentes necessidades e interesses dos usuários, contribuindo para um ambiente digital diversificado e inclusivo. A categorização das plataformas digitais pode ser até mesmo fluida, uma vez que algumas plataformas podem incorporar características de diferentes categorias.

Em diálogo com estudos organizacionais e de finanças, Poell e Nieborg (2018) apontam para a consolidação de “plataformas multilaterais”, isto é, de serviços online que baseiam seus modelos de negócio na articulação com outros serviços e mercados. É assim com as instituições jornalísticas, que dependem das plataformas infraestruturais para fazer circular e para remunerar suas produções, e também com os diferentes setores do entretenimento — games, músicas, produções audiovisuais —, ou ainda instituições ligadas à mobilidade e à ocupação do espaço urbano (Uber e Airbnb). (D’Andrea, 2020, p. 39)

A título de exemplo, uma plataforma de jogos pode integrar elementos de redes sociais, enquanto um serviço de streaming pode operar como marketplace para a venda de conteúdos adicionais. A interseção resultante entre categorias reforça a necessidade de abordagens regulatórias que considerem a multifuncionalidade e as interdependências das plataformas no ecossistema digital contemporâneo (CGI.br, 2023).

Isso significa que as plataformas virtuais não estão necessariamente limitadas a uma única categoria, e podem evoluir para atender às demandas em constante mudança dos usuários e do mercado. Ou seja, à medida que novas necessidades surgem e novas tecnologias são desenvolvidas, as plataformas digitais se adaptam e se transformam, incorporando características de diferentes aplicações e redefinindo os limites do que é possível dentro desse espaço virtual, o que reflete não só sua capacidade de incorporar características de diferentes modelos de aplicação, como também de transcender fronteiras funcionais previamente estabelecidas e expandir continuamente as possibilidades de interação, consumo e inovação no espaço virtual.

Essa “plasticidade” funcional e a constante evolução indicam que qualquer esforço de categorização definitiva está, por natureza, exposto ao risco da obsolescência. Se, por um lado, compreender os múltiplos formatos e finalidades dessas estruturas é essencial para orientar políticas públicas eficazes, por outro, torna-se evidente que um conceito normativo rígido dificilmente dará conta da complexidade e da volatilidade

que caracterizam esses ambientes digitais. Essa tensão entre a necessidade de definição jurídica e a natureza mutável do objeto a ser regulado revela importantes desafios para os marcos legais vigentes — desafios que se manifestam de maneira particular nas tentativas legislativas recentes.

4.2. Limitações conceituais na regulação: o caso do PL 2768/22

Enquanto a consulta destacou a complexidade e a multidimensionalidade das plataformas digitais — abrangendo aspectos como intermediação, coleta de dados, efeitos de rede e poder de mercado —, o PL 2768/22 adota, apesar do rol extenso, uma abordagem restritiva que se limita a uma taxonomia rígida de modalidades de atuação (redes sociais, sistemas operacionais, serviços de intermediação, etc.).

O artigo 6º do PL 2768/22, ao definir “plataformas digitais” como “aplicações de internet”, de acordo com o inciso VII do art. 5º da Lei nº 12.965/14, executadas em modalidades específicas (art. 6º, II), revela uma visão estática que, apesar de bem-intencionada, é incompatível com a realidade polimórfica do ecossistema digital (Brasil, 2022). Para ser mais específico, a enumeração taxativa de categorias — de redes sociais a serviços de computação em nuvem — parte de premissas ultrapassadas, ignorando que plataformas contemporâneas são entidades adaptáveis, capazes de reconfigurar funcionalidades e modelos de negócio rapidamente.

O desafio de encontrar uma definição para plataformas digitais que delimite quem será objeto de regulação está no fato de que os modelos de negócio das plataformas são bastante mutáveis. Qualquer definição excessivamente restritiva que seja condição para regulação pode torná-la obsoleta rapidamente ou, pior ainda, incentivar a inovação perversa (quando os sujeitos de regulação mudam seu modelo de negócio para escapar do regramento, enquanto preservam os riscos que o justificaram). Idealmente, a regulação deve trabalhar com tipos de plataforma bem delimitados, não sendo completamente necessário um conceito jurídico geral de plataforma digital. (Comentário inserido por: Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) FGV Direito SP) (CGI.br, 2023).

Em soma, a tentativa de diferenciar “operadores de plataformas digitais” (inciso I) e “plataformas digitais” (inciso II) também é problemática. A definição de operador como “provedor de aplicações de internet”, conforme também brevemente proposto por Paulo Rená da Silva Santarém na consulta individual, é vaga, pois não esclarece se inclui apenas desenvolvedores de aplicativos ou também intermediários, gerando ambiguidade sobre responsabilidades em cenários multifacetados — por exemplo, quem seria o “operador” de um aplicativo terceirizado na App Store: a Apple ou a empresa desenvolvedora?

Observa-se uma problemática de ordem estrutural ao amalgamar elementos de natureza heterogênea em sua taxonomia de modalidades reguladas, evidenciado pela ausência de hierarquização conceitual entre camadas técnicas e operacionais. As categorias como infraestrutura tecnológica (ex.: sistemas operacionais, computação em nuvem) coexistem sem distinção analítica com serviços de intermediação (ex.: redes sociais, marketplaces) e estratégias de monetização (ex.: publicidade online), configurando uma sobreposição de dimensões funcionais distintas.

Por exemplo, serviços de publicidade online são essencialmente uma estratégia de geração de receita, não uma modalidade de execução tecnológica (Zhu, F.; Iansiti, M.,

2023). De forma semelhante, serviços de computação em nuvem não podem ser considerados uma forma de operação das plataformas, mas sim um modelo de infraestrutura que as suporta (IBM, 2021).

As consequências práticas dessas limitações conceituais são múltiplas e preocupantes. Em primeiro lugar, a classificação rígida pode levar a uma judicialização excessiva, com empresas contestando seu enquadramento em determinadas categorias. Em segundo lugar, plataformas com modelos de negócio inovadores ou híbridos podem ficar em um limbo regulatório, não sendo adequadamente contempladas por nenhuma das modalidades previstas. Por fim, a falta de critérios claros para diferenciação entre tipos de plataformas pode resultar em uma aplicação desigual das obrigações regulatórias, com algumas empresas sendo submetidas a exigências desproporcionais enquanto outras encontram brechas para se esquivarem da regulação.

A ambiguidade nas definições também reflete dificuldades em alinhar esse marco regulatório com outros já existentes, como o Marco Civil da Internet (Brasil, 2014). Esse, por sua vez, define provedores como empresas que oferecem funcionalidades acessíveis por meio de dispositivos conectados à rede, mas não especifica, por exemplo, se o “provedor” de um aplicativo disponibilizado em lojas virtuais, como a App Store, deve ser considerado o operador da loja (como a Apple) ou as empresas responsáveis pelos aplicativos disponibilizados na plataforma (como a Uber) (CGI.br, 2023). Inclusive, o IPRec, na pessoa de Rhaiana Valois, traz isso em sua contribuição:

Consideramos que a melhor estratégia seria manter a classificação estabelecida no Marco Civil da Internet (MCI), que distingue os intermediários tecnológicos em provedores de conexão e aplicação. No entanto, diante do contexto atual, acreditamos que poderiam ser criados novos subtipos dentro da categoria de provedores de aplicação, estabelecendo exceções à regra geral do art. 19 do MCI. As novas categorias deveriam ser definidas a partir de critérios gerais (CGI.br, 2023).

À medida que incorporam características de diferentes tipos de aplicações, essas plataformas expandem os limites do que é possível no espaço digital, redefinindo constantemente sua natureza e função. Sob essa perspectiva, as contribuições à consulta do CGI.br, apesar de apresentar conceitos de maioria generalista e ampla, caminham para a inexistência de rol taxativo, sugere-se a adoção de conceitos funcionais que capturem a essência operacional das plataformas digitais — sua capacidade de estruturar interações econômicas e sociais através da coleta sistemática de dados, do processamento algorítmico e da monetização dessas interações.

O PL 2768/22, em sua formulação atual, corre o risco de cair em dois extremos simultaneamente: é abrangente em suas categorizações, mas vago em seus critérios para futuras aplicações. A experiência comparada leva a concluir que, conforme Carlos Alberto Afonso:

Não há alcance nas propostas regulatórias atuais para abranger esses novos desafios. Há ainda outro espaço que essas propostas estão longe de alcançar: o universo cada vez mais diversificado na Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês). Neste espaço há uma infinidade e variedade de dispositivos cuja origem não é clara, em que a responsabilidade pelo software embarcado (“firmware”) é difícil de determinar, e em que riscos de segurança não são em consequência respondidos por fabricantes (CGI.br, 2023).]

Nesse prisma, o comentário reforça a necessidade de cautela. Como observa a Brasscom, a falta de consenso global sobre o que constitui uma “plataforma digital” inviabiliza a delimitação de mercados formais ou a análise concorrencial precisa. O PL 2768/22, ao reproduzir essa indefinição, corre o risco de criar obrigações desproporcionais ou brechas exploráveis, dependendo do enquadramento arbitrado. A judicialização excessiva e a regulação desigual seriam consequências inevitáveis, especialmente para modelos híbridos ou inovadores, de acordo com o que comentou a Associação Brasileira de Internet — ABRANET (CGI.br, 2023).

5. Considerações finais

As plataformas digitais configuram-se como um fenômeno multifacetado, cuja regulação impõe desafios complexos e urgentes. O artigo destaca que, para que qualquer iniciativa regulatória seja eficaz, é imprescindível identificar claramente quem será afetado pelas normas estabelecidas, as quais exigem não apenas um reconhecimento detalhado dos diferentes agentes envolvidos — operadores, usuários, desenvolvedores e consumidores — mas também uma compreensão aprofundada de como esses agentes interagem no ecossistema digital. A ausência de delimitações claras compromete a eficácia da regulação, permitindo interpretações arbitrárias, favorecendo determinados grupos e enfraquecendo a previsibilidade jurídica necessária para um ambiente digital equilibrado.

Diante de um quadro inevitável de regulação, o artigo aponta para a necessidade de que os objetivos regulatórios sejam definidos com precisão, articulando-se ao corpo de agentes que terão deveres e direitos submetidos ao escrutínio normativo. Uma regulação que não considere as especificidades dos diferentes modelos de negócios, funções e impactos das plataformas não apenas negligencia a complexidade do tema, mas também corre o risco de criar distorções significativas no mercado e na sociedade. Nesse contexto, a construção de normas que dialoguem com os diversos aspectos das plataformas — desde seu papel como intermediadoras até sua influência algorítmica nas decisões sociais e econômicas — é crucial para uma abordagem justa e equilibrada.

O artigo enfatiza ainda que, quando adotada uma abordagem mais ampla, é necessário que a elaboração normativa considere a diversidade dos aspectos envolvidos e seja capaz de se adaptar rapidamente às transformações tecnológicas e mercadológicas. Isso implica substituir termos vagos por critérios técnicos e incorporar mecanismos legais flexíveis, capazes de abranger novas funcionalidades sem engessar o texto legal.

Em última análise, a regulação de plataformas digitais demanda um equilíbrio delicado. Se mal-conduzida, pode sufocar novos negócios e criar barreiras de entrada; se insuficiente, pode perpetuar desigualdades, abusos de poder econômico e violações de direitos. A solução não está em leis únicas, mas em um ecossistema normativo composto por regulações setoriais, articuladas a princípios transversais. Nesse sentido, propõe-se que a base regulatória seja construída de forma a articular elementos técnicos e sociais, reconhecendo a multiplicidade das plataformas e estabelecendo critérios claros para sua categorização e responsabilização.

O verdadeiro caminho está em romper com a ilusão de um “conceito único” e acolher a complexidade intrínseca das plataformas digitais, permitindo que as normas acompanhem sua dinamicidade e multiplicidade com a mesma sofisticação e flexibilidade que as caracterizam.

Referências

- BARRETO, Camila. Crimes virtuais: as inovações jurídicas decorrentes da evolução tecnológica que atingem a produção de provas no Processo Penal. Uniceub.br, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5977>. Acesso em: 27 out 2024.
- BOYD, D.M. e ELLISON, N.B. (2007), *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*. Revista de Comunicação Mediada por Computador, 13: 210-230. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>.
- BRASIL. Lei no 12.965, de 23 Abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014.
- BRASIL. Projeto de Lei 2.630. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Senado Federal, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostaslegislativas/2256735>. Acesso em 03 jul. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei no 2.768/2022. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.
- COLLI, Maciel. Cibercrimes. Limites e perspectivas à investigação policial de crimes cibernéticos. Curitiba: Juruá Editora, 2010. P. 44.
- D'ANDRÉA, Carlos. Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos. Ufba.br, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32043>. Acesso em: 21 out. 2024.
- EJIK, N. V. FAHY, R. TIL, H. V. NOOREN, P. STOKKING, H. GELEVERT, H. F. B. F. 2015. *Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policy options*. Disponível em: https://www.tno.nl/media/7366/analytical_framework_digital_platforms_tno_eccd_18_april_2016_no_poll.pdf.
- EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies of the Union, VAN GORP, N., BATURA, O. Challenges for competition policy in a digitalised economy. European Parliament, 2015. Available from: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/25790>.
- EVANS, David S; SCHMALENSEE, Richard. *Matchmakers — The new economics of multisided platforms*. Harvard Bussines Review Press. Boston, Massachussets. 2016.
- FERREIRA, Ivette Senise. A criminalidade informática. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coord.). Direito e Internet: aspectos jurídicos relevantes. Bauru: Edipro, 2000. p. 207 — 237.
- FURLANETO NETO, M.; GUIMARÃES, J. A. C. Crimes na Internet : elementos para uma reflexão sobre a ética informacional. Revista CEJ, v. 7, n. 20, p. 67-73, 20 mar. 2003.
- GILLESPIE, T. *Custodians of the Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press, 2018b.
- GILLESPIE, T. *The politics of 'platforms'*. New Media & Society, Thousand Oaks, v. 12, n. 3, p. 347-364, 2010.
- GILLESPIE, Tarleton. *"Governance of and by platforms"*. SAGE Handbook of Social Media. 2017.
- GROHMANN, R; SALVAGNI, J..Trabalho Por Plataformas Digitais: Do Aprofundamento Da Precarização À Busca Por Alternativas Democráticas. São Paulo. Serviço Social do Comércio — Administração Regional no Estado de São Paulo, ;2023. .183. p. ISBN: 978-85-9493-279. (Coleção

Democracia Digital).

HANDS, J. *Platform communism*. Culture machine. 2013 Jul 28;14.

IBM. *What are IaaS, PaaS and SaaS?* IBM Think, 2021.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, Alan Moreira; SANTOS, Keila dos; TEIXEIRA, Tarcisio. *Direito digital: teoria e prática*. Editora Tirant lo Blanch. Stj.jus.br, 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/155698>. Acesso em: 05 out. 2024.

MALAQUIAS, Roberto Antônio Darós. *Crime Cibernético e Prova — A investigação criminal em busca da verdade*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

MORAES DE LIMA, Marcos Francisco Urupá; VALENTE, Jonas Chagas Lucio. *Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional*. Liinc em Revista, v. 16, n. 1, p. e5100, 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5100>. Acesso em 10 fev. 2024.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito Digital*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

RECUERO, R. *Mídia social, plataforma digital, site de rede social ou rede social? Não é tudo a mesma coisa?*. Medium, [Brasil], 9 jul. 2019. Disponível em: [https://medium.com/@\[78\]pesquisando-plataformas-online-raquelrecuero/m%C3%ADdia-social-plataforma-digital-site-de-rede-socialou-rede-social-n%C3%A3o-%C3%A9-tudo-a-mesma-coisad7b54591a9ec](https://medium.com/@[78]pesquisando-plataformas-online-raquelrecuero/m%C3%ADdia-social-plataforma-digital-site-de-rede-socialou-rede-social-n%C3%A3o-%C3%A9-tudo-a-mesma-coisad7b54591a9ec). Acesso em 01 nov. 2024.

SILVA, Ângelo Roberto Ilha da et al. *Crimes cibernéticos: racismo, cyberbullying, deep web, pedofilia e pornografia infantojuvenil, infiltração de agentes por meio virtual, obtenção das provas digitais, nova lei antiterrorismo, outros temas*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2ªed, 2018.

SILVA, Marco Antônio Marques da Silva. *Acesso à Justiça Penal e Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2001.

Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023.

SRNICEK, Nick. *Platform Capitalism*. Polity Press, 2016.

VAN DIJCK, J., POELL, T., & DE WAAL, M. *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford University Press, 2018.

ZHU, F., & IANSITI, M.. *Managing conflicting revenue streams from advertisers and subscribers on online video platforms*. Journal of Business Research, 158, 113-124, 2023.

Regulação de plataformas digitais no Brasil: perspectivas multissetoriais sobre a proteção de dados pessoais

Bianca Oliveira de Melo Santos é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR, cursando especialização em Data Science & Big Data (UFPR) e pós-graduada em Engenharia Ágil de Projetos (UFPR). Graduada em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas (UFPR). Atua como líder de projetos de Inteligência Artificial na área de Tecnologia da Informação, com foco em modelos preditivos de alta performance.

Camila Gourgues Pereira é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR. Especialista em Administração Pública Contemporânea e graduada em Administração pela UFRGS. Atua como servidora técnico-administrativa da UFPR, exercendo o cargo de administradora.

Luciano Heitor Gallegos Marin é professor da Universidade Federal do Paraná, lotado no Departamento de Ciência e Gestão da Informação. Atua nas áreas de Ética da Informação, Vieses em Dados e Ciências Sociais Computacionais, com foco na saúde e bem-estar dos usuários das redes sociais digitais.

Resumo

Esse artigo discute a regulação de plataformas digitais, com foco na privacidade, transparência e proteção de dados pessoais, a partir das contribuições da Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). O objetivo é compreender as diferentes perspectivas dos quatro setores participantes — setor empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, e setor governamental —, considerando aspectos como etnia, gênero e o nível de engajamento em temas específicos. A pesquisa analisou as 1.336 contribuições enviadas na consulta, utilizando métodos automatizados de Processamento de Linguagem Natural e uma análise manual. Os resultados mostram que o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica foram os mais engajados, superando a participação do setor governamental e empresarial. Embora a legislação atual aborde pontos como transparência e proteção de dados, o estudo destaca a necessidade de uma regulação mais específica para as plataformas digitais. Além disso, reforça que a governança precisa ser inclusiva e multissetorial, garantindo que diferentes setores da sociedade sejam representados. Com base nos resultados, foram elaboradas nove propostas para melhorar a regulação de plataformas digitais no Brasil, alinhadas às discussões abordadas na consulta pública do CGI.br.

Palavras-chave: regulação de plataformas digitais; proteção de dados pessoais; privacidade de dados; transparência.

Introdução

A sociedade contemporânea estrutura-se em novas formas de organização social, influenciada pela tecnologia da informação e pela reconfiguração da economia global (Eisenstadt, 2007). As plataformas digitais⁴ ampliaram suas funcionalidades e áreas de

⁴ O termo "plataforma digital" é ambíguo e ainda não há uma definição consensual (Lima; Valente, 2020; Gorwa, 2019). No entanto, neste artigo, as plataformas digitais são entendidas como ambientes virtuais que

aplicação, transformando aspectos essenciais da vida social, econômica e política, redefinindo as relações pessoais e criando espaços para expressão, construção de relacionamentos e formação de identidades (Maciel 2023; Paulichi; Cardin, 2024).

No entanto, com o crescimento do uso de plataformas digitais, surgem novos desafios à privacidade e proteção de dados pessoais (Maciel, 2023). Escândalos como o da Cambridge Analytica, e o uso indevido de dados biométricos de usuários sem permissão evidenciaram os riscos do uso inadequado de dados pessoais, acelerando a adoção de normas de proteção e destacando a urgência de proteger a privacidade de indivíduos em um ambiente digital dominado por corporações e governos (Filgueiras; Lui; Veloso, 2024).

Em resposta a esses desafios, diversos países têm adotado legislações mais rígidas para regular o tratamento de dados pessoais. Entre as legislações, destacam-se o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês), da União Europeia, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), do Brasil. Apesar dos avanços, a coleta e processamento de dados, muitas vezes realizada sem transparência, ainda geram preocupações sobre o uso ético e seguro dessas informações, tornando essencial assegurar que os usuários mantenham controle sobre suas informações e que seus direitos sejam devidamente respeitados (Ié; Araújo; Nunes, 2024).

No contexto de plataformas digitais, a ausência de regulação tem sido apontada como um risco, tanto para os usuários, quanto para o equilíbrio de mercado, criando a necessidade de um debate amplo e multissetorial. Assim, a regulação das plataformas digitais torna-se essencial para equilibrar a inovação tecnológica com os direitos fundamentais, promovendo um ambiente que valorize segurança, dignidade e respeito ao indivíduo, mais do que a simples conformidade legal (Maciel, 2023).

No Brasil, a Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br), em 2023, abordou temas como as definições e classificações de plataformas digitais, riscos associados às suas atividades e medidas regulatórias que poderiam mitigá-los. Com a finalidade de captar uma visão multissetorial e inclusiva, a consulta envolveu participantes de perfis variados em etnia, setor, gênero e representatividade organizacional, incluindo os setores governamental, terceiro setor, empresarial e comunidade científica e tecnológica (CGI.br, 2024).

Assim, este artigo tem como objetivo analisar as diferentes perspectivas sobre privacidade e proteção de dados apresentadas pelos setores participantes da consulta. Focando também em questões de transparência, busca-se compreender como esses setores, com suas diversas características de etnia, gênero e área de atuação, posicionam-se em relação à regulação das plataformas digitais.

Inicialmente, serão apresentados os resultados da análise automatizada, que consistem em representações visuais e análise das tendências setoriais das contribuições recebidas na consulta de temas relacionados à proteção de dados, privacidade e transparência. Em seguida, será realizado um panorama da legislação brasileira sobre proteção de dados e plataformas digitais, com o objetivo de contextualizar as

conectam usuários, empresas e desenvolvedores, facilitando interação, comunicação, compartilhamento de informações e atividades online (Maciel, 2023).

discussões, seguido de uma análise manual e detalhada das contribuições acerca desses tópicos, considerando as perspectivas de cada setor. A partir das perspectivas encontradas, são apresentadas propostas visando aprimorar a regulação de plataformas digitais no Brasil, alinhadas com a Consulta Pública realizada pelo CGI.br.

Metodologia

Este estudo, de caráter exploratório, tem como objetivo identificar e analisar as diferentes perspectivas dos setores participantes da Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo CGI.br, em relação a tópicos relacionados à transparência, privacidade e proteção de dados. Foram empregadas técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) e modelagem de tópicos para explorar as contribuições recebidas, combinando métodos de análise automatizada e manual.

Os dados da consulta, organizados em três capítulos – “Quem regular”, “O que regular” e “Como regular” –, incluem 41 perguntas e 1.336 contribuições enviadas pelos quatro setores que compõem o CGI.br (empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, governamental). O documento original, disponibilizado em formato JSON, foi convertido para uma planilha eletrônica para facilitar a manipulação e análise.

Com o uso da linguagem Python no VS Code, utilizando a extensão Jupyter Notebook, e das bibliotecas Pandas, Sklearn, Natural Language Toolkit e Matplotlib, foi aplicado um pré-processamento textual para preparar os dados para a análise. Primeiramente, realizou-se a normalização do texto, convertendo todas as letras para minúsculas, garantindo uniformidade. Em seguida, foram removidas as *stopwords* (palavras de pouca relevância informativa) por meio de listas personalizadas adaptadas ao contexto dos comentários. Além disso, também foram eliminados os ruídos, como caracteres especiais, URLs⁵ e pontuações irrelevantes, mantendo apenas os termos mais significativos. Por fim, aplicou-se a lematização, reduzindo as palavras às suas formas base, evitando redundâncias e variações desnecessárias.

Após o pré-processamento, foi desenvolvido um código para classificar automaticamente os comentários em três categorias principais: “Privacidade e proteção de dados”, “Transparência e dados abertos” e “Outros”. Essa classificação baseou-se em palavras-chave específicas: “privacidade”, “proteção de dados”, “transparência” e “dados abertos”. Os comentários que não se enquadravam nas duas primeiras categorias foram agrupados em “Outros” e posteriormente excluídos da análise principal. Ao final dessa etapa, restaram 18 perguntas e 153 comentários categorizados para a análise subsequente.

Para extrair padrões relevantes, foram empregadas técnicas de processamento de linguagem natural e aprendizado de máquina. A vetorização, baseada na técnica Term Frequency-Inverse Document Frequency, converteu os textos em valores numéricos, atribuindo pesos às palavras conforme sua relevância nos comentários. Em seguida, foi aplicado o modelo Latent Dirichlet Allocation para identificar a distribuição probabilística de palavras representativas de diferentes temas, revelando os tópicos dominantes discutidos pelos participantes da consulta.

⁵ Do inglês *Uniform Resource Locator*.

Além disso, utilizou-se a técnica de agrupamento K-Means para organizar os comentários em clusters, com o número ideal de grupos definido pelo método do cotovelo, que é uma técnica utilizada para determinar o número ideal de clusters em um conjunto de dados. Para simplificar a visualização dos clusters, foi empregado o algoritmo de redução de dimensionalidade t-SNE. Após a análise automatizada, os clusters foram interpretados manualmente e associados a cinco grandes temas: “Governança e Proteção de Dados”, “Proteção de Crianças e Adolescentes no Ambiente Digital”, “Transparência e Moderação de Conteúdo Algorítmico”, “Mercado e Concorrência em Plataformas” e “Regulação e Leis de Dados Pessoais”.

Complementando a análise automatizada, foi realizada uma análise manual das 153 contribuições. Essa etapa envolveu a leitura integral dos comentários para identificar aspectos positivos e negativos, bem como pontos de consenso e divergências entre os participantes. As diferenças setoriais também foram exploradas, comparando as perspectivas apresentadas pelos diversos setores envolvidos (empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, governamental). Além disso, a análise foi complementada com uma consulta às legislações e diretrizes vigentes referentes à proteção de dados e às plataformas digitais, proporcionando um contexto normativo para interpretar as contribuições. A partir dos resultados obtidos e das perspectivas setoriais apresentadas, foram propostas medidas regulatórias que possam atender às necessidades e prioridades identificadas nos comentários.

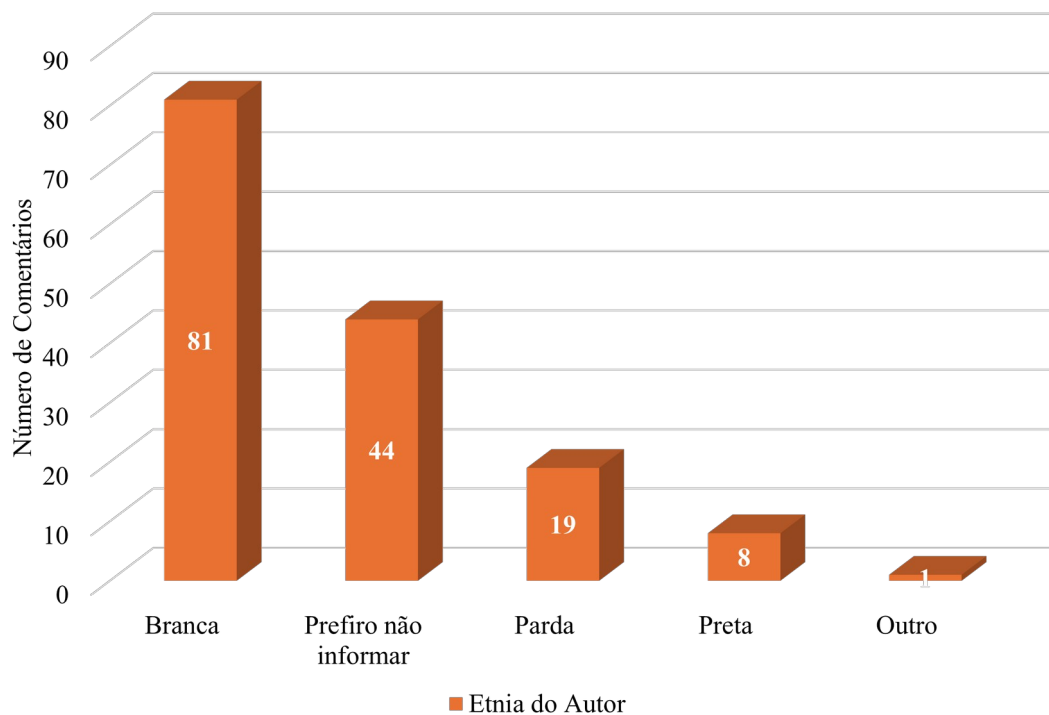
Representação Visual e Análise de Tendências Setoriais

Os gráficos abaixo exibem as distribuições obtidas durante a Consulta Pública, divididas por etnia, setor e gênero, com base em 153 contribuições. Inicialmente, foram utilizados os 1.336 comentários recebidos em um processo de análise automatizada, que identificou os padrões relacionados à privacidade, proteção e transparência de dados. Após a triagem, restaram 153 contribuições válidas, consideradas na análise apresentada.

O Gráfico 1 mostra que, na distribuição por etnia, dos 153 comentários, 81 são de participantes que se autodeclararam de etnia branca, enquanto apenas 8 se autodeclararam pretos. Uma parcela significativa, 44 pessoas, optaram por não divulgar a etnia. A predominância de pessoas brancas pode indicar uma desigualdade na representatividade étnica nas contribuições, o que contraria as diretrizes para a governança das plataformas digitais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura⁶ (UNESCO), publicadas em 2023, para promover uma governança inclusiva. A pouca participação de pessoas de outras etnias pode indicar barreiras no acesso e na participação na consulta, reforçando a necessidade de medidas que promovam mais inclusão e diversidade.

⁶ Do inglês *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

Gráfico 1 — Distribuição de comentários por etnia



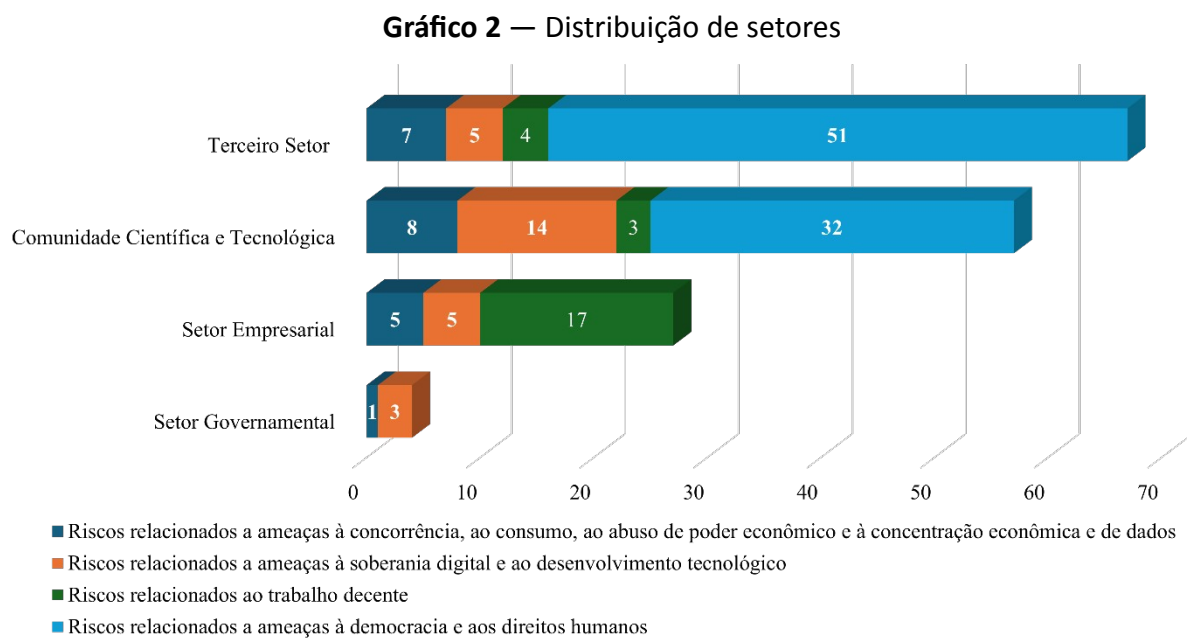
Fonte: Os autores (2024).

Já o Gráfico 2, por sua vez, apresenta a distribuição das contribuições por setores. Dos quatro setores — governamental, empresarial, terceiro setor e comunidade científica e tecnológica — observa-se uma predominância significativa dos dois últimos, e uma pouca representatividade dos setores governamental e empresarial. Na distribuição por setor, um dos princípios da UNESCO (2023) diz que o processo de desenvolvimento, de aplicação e de avaliação da regulação deve adotar uma abordagem multissetorial, o que é um dos objetivos da Consulta Pública realizada pelo CGI.br.

A predominância do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica sugere que esses grupos têm maior interesse e envolvimento com a regulação de plataformas digitais. Isso se evidencia pelos trabalhos, por exemplo, da organização Artigo 19, que atua na defesa da liberdade de expressão e se posicionou contra o Projeto de Lei (PL) das Fake News pelos riscos associados à liberdade de expressão e à privacidade (Artigo 19, 2020), e do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS Rio), que promove eventos, cursos e estudos sobre regulação de plataformas, privacidade e ética na Inteligência Artificial (ITS Rio, 2025). Além disso, a Coalizão Direitos na Rede, formada por pesquisadores e organizações da sociedade civil, tem contribuído em processos legislativos e consultas públicas sobre proteção de dados e regulação de plataformas (Direitos na Rede, 2025). A Coalizão influenciou fortemente o processo em curso nas discussões que antecederam a LGPD, inclusive na designação do deputado federal Orlando Silva como relator do PL nº 5.276/2016 (Bioni; Rielli, 2021).

A baixa participação dos setores governamental e empresarial indica um envolvimento menor desses grupos no debate público do tema. No entanto, embora a participação do

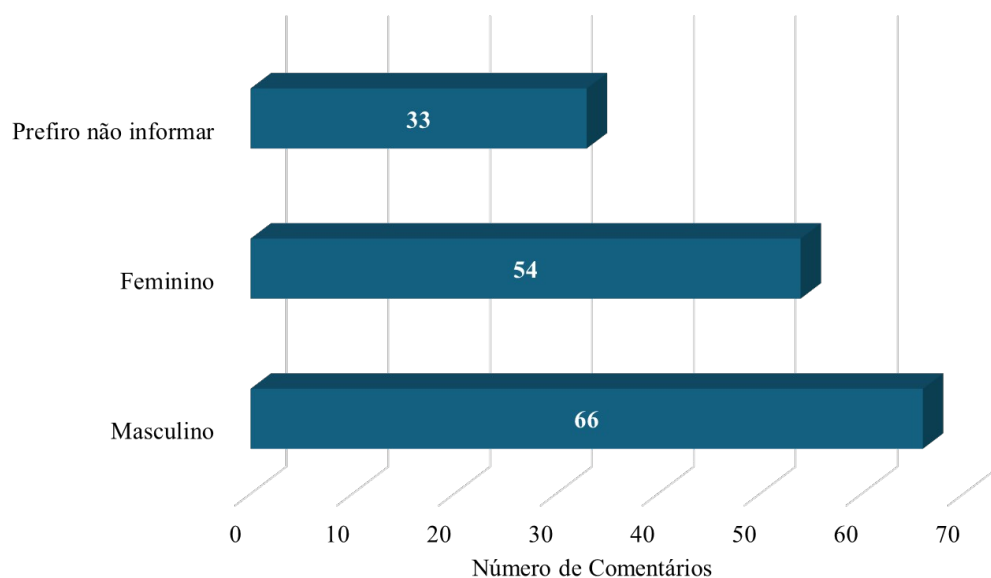
setor empresarial tenha sido inferior, sua atuação em outros espaços evidencia um interesse estratégico nas políticas públicas de proteção de dados. Durante os debates que antecederam a aprovação da LGPD, representantes do setor participaram das consultas públicas e das discussões multissetoriais. Destaca-se o manifesto da Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES), que, reunindo diversas entidades empresariais, defendia a independência da Autoridade Nacional e que a proteção de dados fosse competência exclusiva da União. Além disso, parte do setor empresarial — e até de membros do Executivo — demonstrava preferência pelo PLS nº 330/2013, de redação mais branda em relação ao setor privado em comparação ao PL nº 5.276/2016 (Bioni; Rielli, 2021).



Fonte: Os autores (2024).

O Gráfico 3 apresenta a distribuição por gênero, mostrando uma divisão relativamente equilibrada: 66 das contribuições são de participantes do gênero masculino, enquanto 54 são do gênero feminino e 33 optaram por não informar.

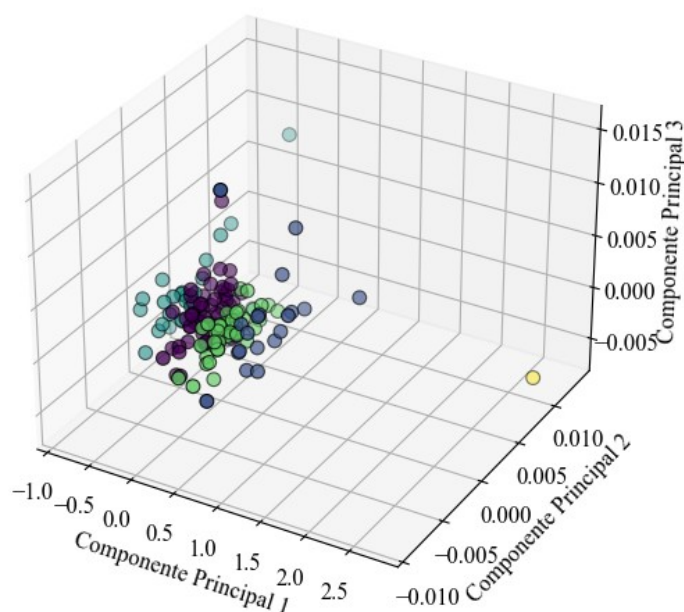
Gráfico 3 — Distribuição de comentários por gênero



Fonte: Os autores (2024).

Já o Gráfico 4 mostra a análise dos dados que revelou agrupamentos temáticos distintos, com algumas áreas de sobreposição que refletem características compartilhadas entre os grupos. Esse tipo de resultado é comum quando o assunto é complexo, e evidenciou temas recorrentes nos comentários, como preocupações com privacidade, proteção de dados, transparência e os desafios associados à regulação de plataformas digitais.

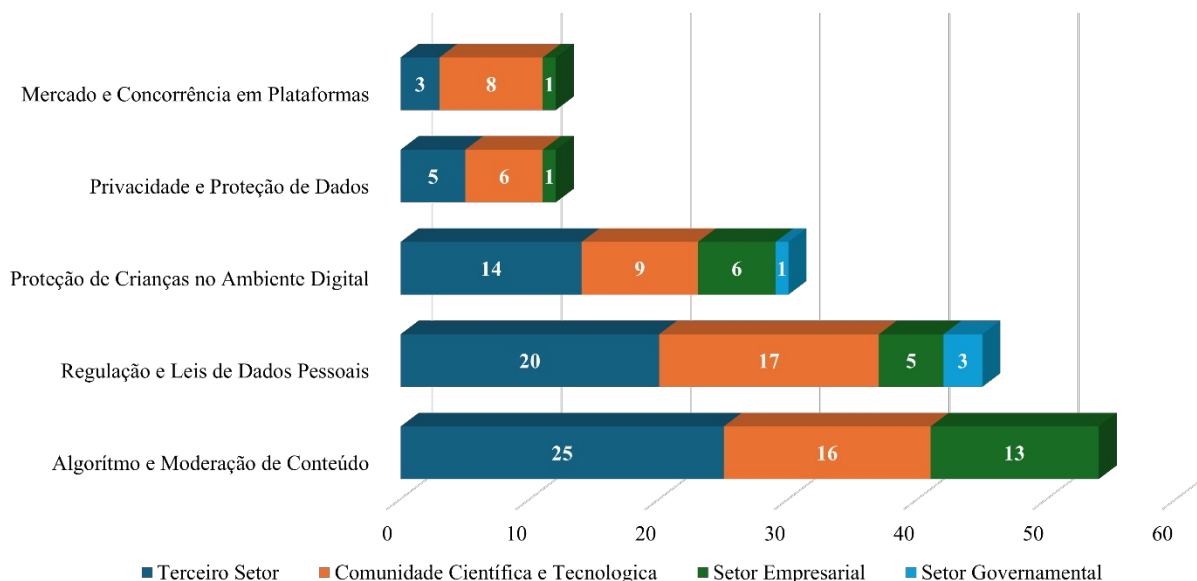
Gráfico 4 — Termos por agrupamento



Fonte: Os autores (2024).

A comparação entre os setores torna-se mais clara no Gráfico 5, que analisa a frequência de cada categoria conforme o setor participante. Essa análise é fundamental para compreender as prioridades e interesses específicos de cada grupo, oferecendo subsídios para decisões estratégicas e formulação de políticas alinhadas às demandas setoriais. A disparidade na distribuição de temas por setor, com destaque para o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica, reflete a maior participação desses grupos na consulta em comparação aos demais, como também foi evidenciado no Gráfico 2.

Gráfico 5 — Distribuição de temas por setor



Fonte: Os autores (2024).

Entre os temas identificados, “Regulação e Leis de Dados Pessoais” recebe destaque, especialmente no terceiro setor e na comunidade científica e tecnológica. Isso sugere uma forte preocupação desses grupos com aspectos regulatórios e de governança no contexto da proteção de dados pessoais. Outro tema relevante é o de “Algoritmos e Moderação de Conteúdos”, que foi abordado pelos quatro setores. Essa ampla cobertura reflete o interesse público em questões como a influência dos algoritmos na moderação de conteúdos, um tópico central para discussões de transparência, ética e governança nas plataformas digitais. A participação do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica neste tema destaca a preocupação pública e acadêmica em torno da influência dos algoritmos na sociedade, especialmente em relação à desinformação e ao viés algorítmico.

Há, por outro lado, a indicação de que os tópicos de “Privacidade e Proteção de Dados” e “Mercado e Concorrência em Plataformas” receberam menor atenção, sem contribuições do setor governamental. A ausência de contribuições desse setor em ambos os tópicos pode indicar uma lacuna na percepção ou uma priorização em outras questões.

De forma geral, a análise realizada neste artigo revela que a participação setorial na

consulta não foi homogênea, refletindo as diferentes prioridades e níveis de engajamento de cada grupo. Enquanto o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica lideram as discussões sobre regulação, governança e transparência, temas como a concorrência de mercado e privacidade e proteção de dados carecem de maior envolvimento, principalmente do setor governamental. Essa discrepância ressalta a necessidade de fortalecer o diálogo amplo e multissetorial para assegurar que todos os tópicos fundamentais para a regulação das plataformas digitais sejam amplamente debatidos e incorporados na formulação de políticas públicas.

Governança de Plataformas Digitais

A governança é definida por Peters (2013) como o processo de guiar a economia e a sociedade para alcançar metas coletivas, envolvendo a identificação de objetivos e meios para alcançá-las. Tal processo pode ser aplicado para o contexto das plataformas digitais, onde a governança dessas envolve a regulação e o gerenciamento das plataformas digitais, sendo um processo que interage com diversas esferas de poder. A governança de plataformas envolve as empresas que as operam, os usuários, os governos, os reguladores e outros grupos de interesse (Gorwa, 2019).

A UNESCO (2023) defende que a governança seja aberta, transparente e multissetorial, com participação ampla e inclusiva de todas as partes interessadas. Isso inclui representantes de grupos vulneráveis, jornalistas, artistas, defensores dos direitos humanos e do meio ambiente, garantindo que diferentes interesses e valores sejam representados nas fases de criação, aplicação, acompanhamento e revisão das regras e políticas.

Na Consulta Pública, os participantes também destacam a importância de uma governança e regulação participativa e multissetorial, envolvendo diversos atores. Alguns participantes enfatizaram o papel fundamental do CGI.br como um espaço de diálogo e colaboração, sendo essencial para a formulação de diretrizes e recomendações para a governança das plataformas digitais. Portanto, a implementação de uma governança que envolva diversos setores é fundamental para assegurar que as plataformas operem de maneira responsável e transparente, principalmente no que diz respeito ao controle e à proteção de dados pessoais (Doneda, 2011). Esse cenário demanda uma regulação capaz de equilibrar os direitos dos usuários com as necessidades das plataformas digitais, e essa complexidade regulatória se reflete na legislação brasileira.

Legislação brasileira sobre regulação e proteção de dados

A Lei Federal nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e a Lei Federal nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet (MCI), tratam de aspectos fundamentais para a proteção de dados e a regulação do ambiente digital. O MCI estabelece um marco regulatório inicial para o uso da Internet, abordando princípios gerais relacionados à privacidade e à proteção de dados. Já a LGPD apresenta uma abordagem mais

específica sobre a proteção de dados pessoais, fornecendo diretrizes sobre a coleta e o tratamento de dados, garantindo aos titulares o direito de decidir sobre o uso de suas informações (Brasil, 2018).

O Projeto de Lei Federal nº 2.630/2020, conhecido como “Lei das Fake News”, está parado desde 2024, após a criação de um grupo de trabalho para analisar o texto, que ainda está em fase inicial. A proposta tem como objetivo regulamentar as plataformas digitais, visando combater a desinformação, proteger dados pessoais e aumentar a transparência nas ações das plataformas. Entre as principais medidas, estão a limitação do uso de dados, a transparência na moderação de conteúdo e a adaptação dos termos de uso às novas normas. O projeto também propõe educação digital contra a desinformação e o fortalecimento do CGI.br na supervisão das grandes empresas de tecnologia (D’Almonte; Santos, 2024).

Recentemente, foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL nº 4.144/2024, que estabelece diretrizes para combater a desinformação e a informação enganosa nas plataformas digitais e redes sociais. O objetivo é proteger a sociedade, garantir a transparência no ambiente virtual e assegurar a liberdade de expressão. Entre as principais medidas, destaca-se a promoção da transparência nos algoritmos de recomendação de conteúdo e nas práticas de moderação. Também aborda a proteção dos direitos fundamentais, incluindo a privacidade e a proteção de dados pessoais, responsabilizando civilmente as plataformas pelo descumprimento das políticas de combate à desinformação (Brasil, 2024).

Atualmente, portanto, não há regulação específica em território nacional voltada exclusivamente para plataformas digitais, o que pode deixar brechas sobre o uso de dados pessoais e a transparência das práticas dessas plataformas. Na consulta, quando questionados sobre temas de proteção e privacidade de dados, o panorama geral sugere que esses assuntos já são suficientemente contemplados pela LGPD, apontando que seria desnecessária a criação de novas normas. Entretanto, a maioria das respostas que indicaram esse entendimento vieram do setor empresarial, que defende a suficiência da legislação vigente.

Discussão comparativa e implicações para a regulação de plataformas digitais

O setor empresarial se mostrou, em sua maioria, contrário à criação de novas regulações para plataformas digitais, por receio de sobreposição jurídica e impactos negativos nos negócios. Os representantes argumentaram que a LGPD já fornece as diretrizes necessárias para a proteção de dados e para a transparência. Um participante afirmou que “não somente é desnecessária a criação de novas regras para situações já regulamentadas pela LGPD como a criação de novas regras desconexas pode gerar sobreposição e conflito de obrigações sobre uma mesma atividade”. Outro reforçou: “a LGPD já se aplica a esses cenários. Regulação adicional sobre o tema apenas causaria insegurança jurídica”. Outro ainda compactua ao afirmar que “a atual legislação concorrencial já é capaz de abranger as preocupações descritas na consulta e possui os recursos adequados para remediá-las”. Contudo, uma contribuição ressaltou que a produção de medidas regulatórias deveria evitar ao máximo expressões vagas com

ampla margem interpretativa, pois a definição de critérios mais objetivos tornaria a legislação mais eficaz.

As contribuições acima demonstram oposição à criação de novas regulações, argumento que é sustentado pelos contribuidores deste setor com base na suficiência da legislação atual. Essa posição pode ser interpretada, segundo os autores D'Almonte e Santos (2024), como uma estratégia empresarial. Os autores apontam que a falta de uma regulação clara e específica sobre a responsabilidade das plataformas cria uma "zona cinzenta", onde as empresas operam segundo seus próprios interesses, permitindo que as plataformas se isentem de responsabilidades e podendo prejudicar a proteção de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a privacidade. Nesse cenário, a defesa da LGPD como suficiente ignora as lacunas existentes especialmente em relação à transparência e à moderação de conteúdo.

A regulação das plataformas digitais pode desempenhar um papel essencial na criação de um ambiente competitivo mais justo, especialmente em mercados dinâmicos e propensos à concentração, favorecendo o equilíbrio de mercado. De acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, 2021), as grandes plataformas se beneficiam de uma "economia de escala dinâmica", pois empresas com mais dados os utilizam como insumo para refinar seus produtos com custos mais baixos, atraindo assim mais usuários, e, conseqüentemente, criando mais poder de mercado e barreiras significativas à entrada de novos concorrentes.

Em vista disso, a resistência à criação de nova regulação pode estar ligada a interesses econômicos. No tema de moderação de conteúdo e transparência, o setor empresarial mostrou preocupação com a exposição de segredos comerciais ou informações estratégicas. Um participante alertou para que "não haja exigência para que essas companhias divulguem os dados ou código fonte de nenhuma maneira que possam interferir na competição, inibir a inovação". Outro afirmou que "a obrigação de viabilizar o acesso a informações sobre algoritmos, métodos e parâmetros utilizados para a moderação de conteúdos [...] representaria violação à proteção dos segredos comercial e industrial". Além disso, destacaram riscos à segurança dos usuários, já que "a divulgação de informações sobre os algoritmos, métodos e parâmetros [...] pode permitir que [...] usuários maliciosos possam burlar os mecanismos dos provedores de aplicação".

O argumento do setor empresarial dialoga com a literatura, pois Archegas (2021) afirma que, na moderação de conteúdo, a transparência dessas práticas das plataformas é essencial, mas deve ser implementada com cautela. O autor afirma que é necessário equilibrar a transparência com a proteção de dados pessoais, evitando a exposição indevida de informações sensíveis. Archegas (2021) ainda destaca que a transparência, por si só, não resolve os desafios da governança das plataformas digitais. Assim, novos arranjos regulatórios devem respeitar as normas de proteção de dados pessoais.

Em contrapartida, o setor governamental, apesar de menos representado, não se opôs à nova regulação. Rejeitaram os argumentos empresariais ao afirmarem que "a obrigação de transparência deve ser garantida [...] não se aplicando a pretensão de resguardo do segredo comercial que deve ser punida como obstáculo à proteção dos direitos da sociedade". Assim, a regulação das plataformas no Brasil é vista como inevitável, pois é necessário aumentar a transparência sobre seu funcionamento e exigir o cumprimento de suas próprias políticas (Pacheco, 2023).

Da mesma maneira, o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica manifestam apoio à criação de novas regulações específicas para as plataformas digitais. Eles argumentam que a legislação atual não abrange todos os desafios do ambiente virtual e não é suficiente para garantir a proteção dos dados dos usuários nas plataformas digitais. Para esses setores, questões como transparência e segurança dos dados não estão totalmente contempladas pela LGPD, o que torna necessário um complemento regulatório específico para as plataformas.

Diversas contribuições argumentam que “a transparência é um direito básico” e que “é imperativo estabelecer obrigações de transparência para plataformas digitais”. Nesse sentido, esses dois setores defendem que a regulação precisa impor restrições claras ao poder das plataformas, como ressaltado em uma das participações: “A legislação deveria criar procedimentos que limitem o poder das plataformas na criação e aplicação de suas regras”. Outro participante ressalta que “as regras legais devem limitar o poder das plataformas digitais e empoderar a sociedade”.

Outra preocupação recorrente do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica é a falta de explicação e de transparência sobre os sistemas automatizados utilizados por essas plataformas. Embora um participante reconheça que alguns detalhes técnicos possam ser segredos de negócios, ele ainda aponta que “mesmo assim é necessário que haja alguma explicação sobre o seu funcionamento para o público e que exista alguma forma de verificação de que as informações oferecidas pelas plataformas são válidas e verídicas”.

Essas demandas estão alinhadas com diretrizes internacionais. Nesse cenário, a UNESCO (2023) afirma que a transparência é um princípio essencial para garantir a responsabilidade das plataformas, permitindo que os usuários compreendam como seus dados são coletados, utilizados e compartilhados. As plataformas digitais devem ser capazes de explicar claramente seus processos automatizados, como a coleta de dados, a publicidade direcionada e a moderação de conteúdos, assegurando que seus impactos sejam compreendidos e supervisionados de maneira eficaz.

Adicionalmente, a UNESCO (2023) também afirma que a transparência não se limita à disponibilização de textos legais ou dados brutos. Ela deve garantir que os usuários possam acessar informações claras que permitam que tomem decisões informadas sobre seu uso. As plataformas devem oferecer aos usuários o controle sobre os dados pessoais que compartilham e sobre os conteúdos que visualizam, incluindo a capacidade de gerenciar preferências de coleta de dados e ajustar as configurações de recomendação de conteúdo.

Em síntese, a análise revela a divergência entre os setores sobre a necessidade de regulação específica para plataformas digitais no que tange à proteção e à privacidade dos dados, assim como em questões de transparência, o que cria o desafio de equilibrar as visões multissetoriais. Para os autores Nooren *et al.* (2018), antes de propor novas regulações, é essencial avaliar se os instrumentos já existentes são suficientes. Embora a criação de novas regras possa ser necessária, os autores defendem que a regulação específica pode ser limitada pela natureza dinâmica das plataformas, enquanto instrumentos genéricos, não específicos para setores, oferecem flexibilidade, mas necessitam de diretrizes claras para serem eficazes.

Propostas para a regulação de plataformas digitais

Com base nas contribuições e análises expostas neste artigo, é apresentado a seguir o Quadro 1 com propostas para a regulação de plataformas digitais, considerando as perspectivas multissetoriais da Consulta Pública promovida pelo CGI.br. As propostas refletem principalmente as percepções do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, pois foram os grupos que mais contribuíram. No entanto, também buscou-se considerar as opiniões do setor empresarial.

Quadro 1 — Propostas para a regulação de plataformas digitais

	Proposta	Descrição
1	Informação clara e acessível	Os usuários devem ser informados sobre o destino de seus dados de forma transparente e em linguagem simples, em todas as etapas do tratamento, podendo recusar o tratamento sem perder acesso aos serviços.
2	Compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo	O compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo deve ocorrer apenas com a autorização clara do usuário, para fins específicos (como prevenção de fraudes). A empresa deve explicar quais dados serão compartilhados, com quem e para que fim, não sendo permitido o uso para outros fins sem permissão.
3	Criação de Mecanismos de Consentimento Granular	As plataformas precisam criar sistemas de consentimento que permitam aos usuários escolherem, de forma detalhada, quais dados compartilhar e como serão usados, incluindo aqueles para treinamento de modelos de Inteligência Artificial.
4	Proibição de perfilização de dados sensíveis e de menores	Deve ser proibido o uso de dados pessoais sensíveis, bem como de dados de crianças e adolescentes, para criar perfis de usuários.
5	Transparência algorítmica	As plataformas precisam explicar de forma clara como seus algoritmos funcionam, incluindo como moderam conteúdos, recomendam e ganham dinheiro com isso. A divulgação deve garantir que essa explicação não coloque em risco a segurança dos sistemas ou segredos comerciais, mas ainda assim, as informações devem ser verificáveis e acessíveis ao público.
6	Transparência sobre Monetização e Publicidade Direcionada	As plataformas precisam ser claras sobre como usam os dados dos usuários para personalizar anúncios e conteúdos pagos, explicando quais dados são coletados e como são usados. Isso ajuda os usuários a entender como suas interações online são aproveitadas e fortalece o controle sobre suas informações.
7	Privacidade e anonimização na mineração de dados	A mineração de dados deve garantir que as informações sejam anonimizadas, para que comportamentos, hábitos de consumo e localização não identifiquem pessoas sem o consentimento delas. As plataformas também precisam tomar medidas para evitar que padrões comprometam a privacidade, mesmo sem usar dados pessoais diretamente identificáveis.
8	Estabelecimento de Limites para	Restringir a personalização extrema que pode levar a bolhas de

	a Personalização Excessiva	conteúdo e desinformação.
9	Educação e Conscientização do Usuário	Os usuários precisam ser capacitados sobre seus direitos digitais, incluindo privacidade e compartilhamento de informações, assim podem tomar decisões mais informadas sobre como interagem com plataformas digitais, ajudando a proteger seus dados pessoais de forma mais eficaz.

Fonte: Os autores (2024).

Das propostas apresentadas no Quadro 1, as de número 1, 5, 6, 7 e 9 estão em conformidade com as diretrizes para governança de plataformas digitais da UNESCO. A UNESCO (2023) destaca que as plataformas devem ser claras e abertas quanto ao seu modo de funcionamento, com políticas de fácil compreensão. Isso inclui explicar como elas escolhem e moderam os conteúdos, além de informar os usuários sobre os motivos pelos quais veem determinados anúncios.

Além disso, as plataformas também precisam ser claras sobre como coletam, usam, guardam e compartilham os dados pessoais dos usuários. Isso inclui informar como os dados são utilizados para tomar decisões automáticas que afetam o conteúdo mostrado aos usuários. Também é necessário garantir que os dados sejam anonimizados, ou seja, que não seja possível identificar as pessoas a partir deles. Da mesma forma, devem ser protegidas as informações confidenciais das empresas, como segredos comerciais (UNESCO, 2023).

Por fim, as diretrizes também dizem que é importante ensinar as pessoas para ajudá-las a usar as plataformas de maneira mais segura e consciente, o que inclui desenvolver habilidades para analisar criticamente o conteúdo que veem online, tornando-as mais capazes de tomar decisões informadas sobre o que consomem e compartilham.

Considerações finais

A análise das contribuições à Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais no Brasil revela um cenário de preocupação com a proteção de dados pessoais e a transparência no uso das plataformas digitais. A pouca participação de determinados setores da sociedade, como minorias étnicas, grupos marginalizados e a população em geral, é uma questão que precisa ser abordada para fortalecer o processo de governança e regulação, garantindo que este reflita as preocupações e necessidades de toda a sociedade.

O MCI e a LGPD são marcos importantes na privacidade e na proteção de dados. No entanto, as contribuições indicam que a implementação dessas leis ainda enfrenta desafios, principalmente diante das dinâmicas particulares das plataformas digitais, que evoluem rapidamente. Dessa forma, a regulação das plataformas digitais deve levar em consideração a necessidade de adaptações contínuas, de modo a garantir que as leis e normas não se tornem obsoletas diante dessas mudanças. Entretanto, esta não é uma tarefa fácil, pois aplicar normas homogêneas a todas as plataformas – que compreendem uma gama diversificada de mercados e agentes – pode afetar a inovação e prejudicar as plataformas emergentes, reforçando o poder das já dominantes. Assim,

sugere-se que essa regulação seja assimétrica, considerando as especificidades dos diversos segmentos do mercado digital para construir um modelo regulatório que possa equilibrar o mercado, protegendo a concorrência e o estímulo à inovação.

Por isso, é fundamental a criação de uma regulação para garantir maior eficácia na privacidade e na proteção de dados, além de garantir maior transparência na operação dessas plataformas. Uma regulação eficiente deve ser capaz de proteger os direitos dos usuários, como a privacidade, ao mesmo tempo em que se adapta às necessidades do mercado. A transparência nas práticas das plataformas digitais também é um aspecto fundamental, pois permite que os usuários compreendam como seus dados são coletados, armazenados e utilizados, aumentando a confiança dos usuários e a responsabilidade das empresas no uso dessas informações.

Referências

- ARCHEGAS, J. V. Proteção de dados e transparência em moderação de conteúdo na Europa, Reino Unido e Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, 2021. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/protecao-de-dados-e-transparencia-em-moderacao-de-conteudo-na-europa-reino-unido-e-brasil>. Acesso em: 17 nov. 2024.
- ARTIGO 19. “PL das Fake News”: nota técnica indica que atual proposta traria mais riscos do que benefícios para o combate às notícias falsas. 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/2020/08/07/pl-das-fake-news-nota-tecnica-indica-que-atual-proposta-traria-mais-riscos-do-que-beneficios-para-o-combate-as-noticias-falsas>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- BIONI, B. R.; RIELLI, L. da S. A construção multissetorial da LGPD: história e aprendizados. In: BIONI, Bruno Ricardo (Org.). Proteção de dados [livro eletrônico]: contexto, narrativas e elementos fundantes. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021. p. 16–58.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13709.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 4.144, de 2024. Dispõe sobre a prevenção e o combate à desinformação e à informação enganosa nas plataformas de comunicação digital e redes sociais e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2465562>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- CADE. Mercados de plataformas digitais. Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – CADE. Brasília, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.52896/dee.cc1.021>. Acesso em: 12 abr. 2025.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Diálogos CGI.br: sobre o projeto. 2024. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/sobre/>. Acesso em: 8 nov. 2024.
- D’ALMONTE, E. F.; SANTOS, A. O. Regulamentação das plataformas digitais Entre a soberania digital e o transnacionalismo. E-Compós, v. 27, p. 1-22, 2024. DOI doi.org/10.30962/ec.2876. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2876>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- DIREITOS NA REDE. Declaração por Direitos na Rede. 2025. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/quem-somos>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- DONEDA, D. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 12, n. 2, p. 91–108, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4555153>. Acesso em: 17 nov. 2024.
- EISENSTADT, S. N. The Reconstitution of Collective Identities and Inter-Civilizational Relations in the Age of Globalization. The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie, v. 32, n. 1, p. 113–126, 2007. DOI doi.org/10.2307/20460618. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20460618>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- FILGUEIRAS, F.; LUI, L.; VELOSO, M. T. T. A Gramática Institucional da Proteção de Dados e da Privacidade no Brasil. Dados, v. 68, n. 1, p. e20220169, 2024. DOI doi.org/10.1590/dados.2025.68.1.346. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6mfKF9YqcnmJQJr7yz7XfDJ/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- GORWA, R. What is platform governance? Information, Communication & Society, v. 22, n. 6, p. 854–871, 2019. DOI doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1573914>. Acesso em: 17 nov.

2024.

IÉ, O. A.; ARAÚJO, A. dos S.; NUNES, M. S. C. Propaganda digital e algoritmos e suas implicações nas escolhas dos usuários no ambiente online. *Encontros Bibli*, v. 29, p. e96375, 2024. DOI doi.org/10.5007/1518-2924.2024.e96375. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/eb/a/X98XKDV8CqJqPzvt64yzY4t/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2024

ITS RIO. Mantenha a Internet Aberta. 2025. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/institucional>. Acesso em: 11 abr. 2025

LIMA, M. F. U. M. de; VALENTE, J. C. L. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. *Liinc em Revista*, v. 16, n. 1, p. e5100, 2020. DOI doi.org/10.18617/liinc.v16i1.5100. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5100>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MACIEL, N. F. D. M. A globalização das plataformas digitais: uma análise sobre a necessidade de regulamentação dessa ferramenta. *Revista Foco*, v. 16, n. 10, p. e3092, 2023. DOI doi.org/10.54751/revistafoco.v16n10-155. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3092>. Acesso em: 8 nov. 2024.

NOREEN, P. VAN GORP, N. VAN EIJK, N. FATHAIGH, R. O. Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. *Policy & Internet*, v. 10, p. 265-301, 2018. DOI doi.org/10.1002/poi3.177. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.177>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PACHECO, D. Navegar é preciso! Regular (as redes) também. *Jornal da USP*, São Paulo, 28 jul. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/especial-desconstruindo-a-desinformacao-navegar-e-preciso-regular-as-redes-tambem/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PAULICHI, J. D. S.; CARDIN, V. S. G. Dinâmicas da sociedade informacional contemporânea: análise da captação de dados em plataformas digitais e suas implicações socioculturais. *Pensar — Revista de Ciências Jurídicas*, v. 29, n. 2, p. 1-14, 2024. DOI doi.org/10.5020/2317-2150.2024.14816. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/14816>. Acesso em: 8 nov. 2024.

PETERS, B. G. O que é Governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 17 nov. 2024.

UNESCO. Diretrizes para a governança das plataformas digitais: Salvar a liberdade de expressão e o acesso à informação com uma abordagem multissetorial. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>. Acesso em: 14 nov. 2024.

Soberania digital e regulação de plataformas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas

Arlei Olavo Evaristo é analista de Tecnologia da Informação, mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar.

Simone Regassone Grande é bacharel em Administração Pública pela UNESP, especialista em Gestão Pública pela UFSCar e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar.

Vinício Carrilho Martinez é professor na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), doutor em Educação e doutor em Ciências Sociais.

Resumo

O avanço das plataformas digitais levanta questões críticas sobre a soberania digital, especialmente em países como o Brasil, que enfrentam desafios relacionados à dependência de tecnologias estrangeiras e à concentração de mercado. Este artigo busca responder à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas Big Techs? A análise é realizada com base na Consulta Pública do CGI.br de 2023, destacando as perspectivas de regulação e os riscos associados. Adota-se uma abordagem qualitativa, com análise de documentos e dados da consulta pública. Os resultados apontam para a necessidade de fortalecimento da infraestrutura tecnológica nacional, regulamentação efetiva das plataformas digitais e promoção da autonomia digital, de forma a garantir a proteção de dados e os direitos dos usuários, sem comprometer a inovação e o caráter democrático do ambiente digital.

Palavras-chave: Soberania digital; Regulação de plataformas digitais; Consulta pública CGI.br; Desenvolvimento tecnológico.

Introdução

O século XXI trouxe uma expansão tecnológica sem precedentes, nas mais variadas áreas do conhecimento, o que nas palavras de Schwab (2016) coloca o mundo diante da Quarta Revolução Industrial, caracterizada por: inteligência artificial, Internet das coisas, armazenamento de energia, biotecnologia, veículos autônomos e as mais variadas inovações. Surgem as redes sociais massificadas, trazendo a ideia de ampliar a difusão da informação, ocorrendo, portanto, uma interação de indivíduos ao redor do mundo, ou seja, uma interconexão em rede sem precedentes (Castells, 2003). Pensar que o primeiro smartphone Android a chegar ao Brasil foi no ano de 2009 e ver como tudo avançou rapidamente é algo surpreendente (Olhar Digital, 2019).

Literalmente, podemos afirmar que temos tudo na palma das nossas mãos, sem sair de casa e a qualquer tempo, e isso sem sombra de dúvidas é devido ao avanço da ciência, da tecnologia e da Internet. E não podemos negar que os avanços digitais são fundamentais para o progresso econômico, político e social, que tornaram possíveis diversas formas de comunicação, interação e negociação (Cassino; Souza; Amadeu, 2021). Mas, com as novidades de um mundo interconectado, surgem também novas

demandas, novos interesses, novos atores e grandes desafios em todas as esferas da sociedade mundial, afinal, a nova era é do digital. Assim, são necessárias reflexões e análises para entender esses impactos nos diferentes contextos e realidades.

Neste sentido, cabe ao Estado, dentro do seu território nacional, legitimar, proteger e regulamentar essas novas questões que emergem nessa nova sociedade, a sociedade digital. Nas palavras de Coche e Kolk (2024, p. 1, tradução nossa) “uma enxurrada de regulamentos têm surgido em todo o mundo para governar o uso, a transferência e armazenamento de dados, afetando empresas digitais e tradicionais, de todos os tamanhos”.

Portanto, faz-se necessário que o país adote mecanismos para a proteção da sua soberania digital. No Brasil, temos alguns avanços, como por exemplo a aprovação da Lei 12.965/2014 que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Temos ainda a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). No legislativo brasileiro temos projetos que visam estabelecer normativas nesse campo, sendo entre eles: o Projeto de Lei 2628/22, do senador Alessandro Vieira (MDB-SE), que busca proteger crianças e adolescentes em ambientes digitais, como a criação de mecanismos para verificar a idade dos usuários; o Projeto de Lei 2630/20, que trata da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e estabelece regras de moderação de conteúdo e responsabilidade de intermediários (Agência Câmara de Notícias, 2024).

No Brasil vêm sendo construídos debates sobre a regulação de plataformas digitais, demonstrando assim o esforço e empenho para que tenhamos a nossa política regulatória. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho Regulação de Plataformas (GT Regulação de Plataformas) do Comitê Gestor da Internet no Brasil — CGI.br, vem há mais de dois anos promovendo debates e discussões sobre a temática da regulação das plataformas digitais, e essas iniciativas culminaram na “Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais”, buscando coletar diferentes perspectivas da sociedade, nos seus mais diversos setores (CGI.br, 2023).

A partir disso, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas *Big Techs*?

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com análise documental e revisão bibliográfica. As principais fontes analisadas incluem o Relatório de Sistematização dos Resultados da Consulta Pública do CGI.br (2023), focado no eixo 'O que regular', e os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Esses documentos foram escolhidos por sua relevância para entender os desafios e soluções relacionados à soberania digital no Brasil. A análise documental concentrou-se em identificar os principais riscos, desafios e medidas de mitigação propostos na consulta pública, bem como nas disparidades de acesso digital reveladas pela pesquisa TIC Domicílios. A revisão bibliográfica complementou essa análise, explorando conceitos de soberania

digital, dependência tecnológica e regulação de plataformas digitais.

A escolha pela abordagem qualitativa permitiu uma investigação aprofundada e interpretativa sobre o tema, conectando os dados documentais às discussões teóricas para responder à pergunta central: 'Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas *Big Techs*?

Desenvolvimento da pesquisa

Primeiramente, contextualizamos a dependência tecnológica e a questão da soberania digital no Brasil, elementos centrais para compreender os desafios da regulação de plataformas digitais em um cenário dominado pelas *Big Techs*. Em seguida, abordamos definições de plataforma digital, destacando a ausência de consenso, mas oferecendo uma base para a discussão. Na seção 2, exploramos os riscos e desafios apontados na Consulta Pública do CGI.br de 2023, bem como as medidas de mitigação propostas, com foco em como elas podem fortalecer a soberania digital. Também analisamos a relação entre regulamentação e liberdade de expressão, avaliando os possíveis impactos dessa dinâmica no contexto brasileiro. Nos Resultados, apresentamos as principais contribuições coletadas no eixo 2 da Consulta Pública do CGI.br e realizamos uma reflexão crítica sobre os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023, que revelam desigualdades no acesso e na inclusão digital. Por fim, discutimos como essas análises ajudam a responder à pergunta central do estudo e apresentamos nossas considerações sobre os desafios e caminhos para a regulação das plataformas digitais no Brasil.

1. Dependência tecnológica e a soberania digital

A dependência tecnológica do Brasil em relação aos países do Norte Global é uma característica histórica que se intensifica no contexto atual, especialmente com o domínio das *Big Techs*. Segundo Furtado (1974), o subdesenvolvimento se baseia em estruturas econômicas que reforçam desigualdades, priorizando o consumo de uma elite e desvinculando o excedente gerado da formação de capital produtivo, ou seja, a elite nacional continua a consumir tecnologias estrangeiras, enquanto o Brasil carece de infraestrutura digital própria e de políticas consistentes de incentivo à inovação. O excedente gerado — agora sob a forma de dados, algoritmos, plataformas e serviços digitais — é apropriado por empresas estrangeiras, perpetuando a lógica da dependência em um novo formato. No contexto brasileiro, essa dinâmica mantém o país em uma posição periférica, consumidor de tecnologias externas.

As políticas neoliberais, como a desregulamentação e a abertura irrestrita dos mercados, somadas aos efeitos da globalização, contribuem para perpetuar essa dependência estrutural e dificultam avanços concretos em soberania digital (Ribeiro, 2024).

Nesse cenário, evidencia-se a dialética entre dependência e soberania, uma relação que

pode ser reinterpretada à luz das contribuições de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento e a estrutura periférica da economia brasileira. Seus estudos permanecem atuais e oferecem uma base teórica relevante para compreender os desafios contemporâneos da soberania digital. Assim como no subdesenvolvimento descrito por Furtado, a dependência tecnológica atual compromete a autonomia do país.

Embora o país tenha dado passos importantes, como a criação de empresas nacionais de tecnologia, a abertura de mercados enfraqueceu a indústria local diante da concorrência estrangeira (Romer, 2023). Isso consolidou o Brasil como consumidor de ciência e tecnologia, agravando o processo de desindustrialização e fortalecendo o agronegócio como principal componente do PIB, em detrimento da diversificação produtiva (IBGE, 2024).

Morozov (2018) aponta que o domínio das tecnologias mais avançadas está diretamente ligado ao controle global, cenário liderado pelas *Big Techs* no século XXI. Essas empresas utilizam dados extraídos por algoritmos para análise preditiva, influenciando comportamentos, decisões políticas e dinâmicas econômicas, em um contexto marcado pela financeirização e pelo neoliberalismo (Zuboff, 2021). Nesse modelo, conhecido como capitalismo de vigilância, os dados — chamados de “petróleo do século XXI” — tornam-se ativos estratégicos, movimentando lucros por meio da segmentação de anúncios e da exploração de padrões de consumo (Herlo *et al.*, 2021).

Para Morozov (2018), é necessário desconstruir a ideia de que essas corporações são inevitáveis promotoras do progresso. Para garantir soberania digital, é imprescindível que o Brasil estabeleça leis e políticas que assegurem o controle sobre o ambiente digital. A soberania digital refere-se à autoridade para controlar dados, infraestrutura e fluxos de informação, garantindo autonomia em um contexto globalizado (Pohle *et al.*, 2021).

Historicamente, o conceito de soberania evoluiu do poder centralizado, proposto por Jean Bodin no século XVI, para a soberania popular, ligada à democracia, conforme Rousseau. No contexto digital, ela combina autonomia estatal e autodeterminação individual, protegendo direitos dos cidadãos como usuários de tecnologias (Joost, 2021). No Sul Global, a soberania digital ganha relevância em debates sobre “colonialismo digital”, que denuncia a concentração de poder nas mãos de grandes corporações do Norte Global (Internet Society, 2022). De acordo com Faustino e Lippold (2022), o conceito de colonialismo digital está diretamente relacionado à noção de dependência. As grandes empresas de tecnologia exercem uma influência que ultrapassa o aspecto econômico, atingindo também dimensões culturais, sociais e políticas — especialmente nos países periféricos. Nessas regiões, as estruturas digitais dessas corporações moldam as formas de uso e acesso à tecnologia, criando uma relação de dependência dos serviços por elas oferecidos. Um exemplo emblemático dessa lógica é o fato de que os dados produzidos por universidades brasileiras, inclusive aqueles provenientes de pesquisas científicas, estão majoritariamente armazenados em *data centers* dessas empresas. Isso permite que informações estratégicas do país sejam acessadas sem a necessidade de qualquer mecanismo formal de espionagem.

O conceito de soberania digital no Brasil é compreendido de forma ampla e ainda carece de definição única no debate nacional. Pelo menos três abordagens se

destacaram na Consulta Pública: soberania como poder estatal sobre camadas do ambiente digital (infraestrutura, segurança e dados); como desenvolvimento de tecnologias nacionais, visando reduzir a dependência de empresas estrangeiras e fortalecer a autonomia tecnológica do país e, por fim, próxima da ideia de autonomia digital, entendida como a capacidade de indivíduos e grupos decidirem sobre suas próprias informações (CGI.br, 2023a; Camelo *et al.*, 2024).

Mais do que acesso à Internet, a soberania digital envolve transformações políticas, econômicas e sociais, exigindo, no caso brasileiro, estratégias de proteção de dados, fortalecimento da infraestrutura nacional e redução da dependência tecnológica (Internet Society, 2022; Camelo *et al.*, 2024). Embora relacionadas, soberania e autonomia digital são dimensões distintas. A primeira diz respeito ao papel do Estado na regulação; a segunda, à autodeterminação informacional dos cidadãos, como destacou a Consulta Pública do CGI.br (2023b).

Em um regime democrático, essas dimensões devem ser compreendidas de forma complementar. Para além do controle estatal, a soberania digital exige políticas que garantam a alfabetização digital, a proteção de direitos e o fortalecimento da autonomia coletiva. Esta articulação é essencial para enfrentar riscos como o colonialismo de dados e promover um desenvolvimento tecnológico alinhado aos interesses da sociedade brasileira (Camelo *et al.*, 2024). Por fim, como alerta o relatório Soberania digital: para quem e para quem?, soberania e autonomia digital nem sempre convergem, o que exige equilíbrio entre autoridade estatal e direitos individuais no ambiente digital (Camelo *et al.*, 2024).

1.1 O que se entende por plataforma digital?

Plataformas digitais são “[...] infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizadas por meio de coleta sistemática, processamento algorítmico, monetização e circulação de dados” (Poell; Nieborg; Djick, 2019, p. 3, tradução nossa). Sua conceituação inclui: i) infraestrutura base; ii) atores envolvidos; iii) características operacionais, como tratamento de dados pessoais e uso de ferramentas de Inteligência Artificial (Poell; Nieborg; Djick, 2019).

Na consulta pública do CGI.br, as plataformas foram amplamente definidas como conectores de grupos que geram benefícios baseados no efeito de rede. No entanto, assim como no conceito de soberania digital, não há consenso sobre sua definição. Instituições como o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV-SP (CEPI), a ALAI, a Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara-e.net) e o Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec) apontaram a dificuldade de delimitar o termo “Plataforma Digital”, dada sua abrangência. Isso representa um desafio para construir abordagens e um marco regulatório eficaz (CGI.br, 2023).

Essas plataformas são amplamente utilizadas, sendo as mais conhecidas *Google*, *Meta*, *Microsoft*, *Apple* e *Amazon*. O Google detém 90% do mercado global de Internet, enquanto o *Facebook* é a principal plataforma de mídia social em grande parte do mundo (CGI.br, 2023).

2. Desafios, riscos e propostas para a regulação digital no Brasil na perspectiva da Consulta Pública do CGI.br em 2023

Um dos fatores preocupantes, que coloca em risco a soberania digital do país, no quesito desafios, é a questão da dependência de tecnologias e uso das plataformas estrangeiras limitando assim a capacidade de controlar infraestruturas críticas e expondo dados sensíveis a riscos de espionagem e manipulação de dados. Portanto, reforçando ainda mais a questão da dependência no nosso país. A dependência tecnológica, é então marcada pelo domínio das infraestruturas críticas, das plataformas digitais e dos fluxos de dados por grandes corporações estrangeiras, representando uma nova manifestação da dependência analisada por Furtado. A dependência nacional de empresas estrangeiras pode levar à perda de controle sobre infraestruturas e dados digitais e à "colonização digital", conforme apontado na Consulta Pública do GGI.br (2023b). Um outro ponto comum é a concentração de poder e dados nas mãos de poucas empresas estrangeiras que representa uma ameaça à soberania digital, pois limita a capacidade de ação do Estado e fragiliza a democracia.

Outro problema que aparece frequentemente é do colonialismo digital que surge para explicar um novo processo de exploração de recursos e do trabalho em países em desenvolvimento, com impactos na definição de mercados, nos aspectos culturais e nas decisões políticas. A soberania digital é vista como um elemento fundamental no combate a esse fenômeno (CGI.br, 2023). Por isso a regulamentação é algo urgente. Por exemplo, de acordo com uma pesquisa do Observatório Educação Viglada, com dados do Diário Oficial da União, as Universidades Federais e Institutos Federais de Educação do Brasil já gastaram R\$16.885.971,19 desde 2021 para comprar licenças do *Google Workspace for Education*. Esse repasse de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior para grandes empresas de tecnologia representa um desafio para a soberania tecnológica do país, já que impede que esse dinheiro seja usado para desenvolver uma infraestrutura própria e controlada pelas instituições (Observatório Educação Viglada, 2024). Precisamos, portanto, de soluções eficazes para mitigar os riscos e promover um ambiente digital mais justo, inclusivo, democrático e que forneça a segurança dos dados da sociedade brasileira.

Para mitigar esses riscos, várias medidas foram propostas conforme Consulta Pública realizada pelo CGI.br:

1. Investimento estatal em infraestrutura para universidades e institutos de pesquisa: O fortalecimento de data centers, redes de fibra óptica e outras infraestruturas críticas é essencial para reduzir a dependência de tecnologias estrangeiras e proteger dados nacionais.
2. Promoção de *software* livre e código aberto: Incentivar o desenvolvimento de tecnologias nacionais pode aumentar a autonomia tecnológica e reforçar a segurança digital do país.
3. Regulamentação do fluxo de dados: Estabelecer mecanismos claros de proteção e controle é fundamental para garantir a privacidade e segurança dos dados dos

cidadãos brasileiros.

4. Inclusão e educação digital: Ampliar o acesso à Internet e promover a alfabetização digital são passos essenciais para capacitar a população e fortalecer uma sociedade digitalmente soberana.
5. Apoio ao jornalismo e combate à desinformação: A criação de mecanismos de financiamento para o jornalismo de qualidade e a promoção da diversidade de vozes ajudam a fortalecer a democracia no ambiente digital.

O relatório do CGI.br também enfatizou a necessidade de uma abordagem multissetorial e transparente no desenvolvimento de regulamentações para plataformas digitais. A inclusão de diversos atores e a proteção dos direitos individuais são fundamentais para a construção de um ambiente digital mais justo e democrático (CGI.br, 2023a).

Nota-se que há uma tensão entre o incentivo à inovação e o desenvolvimento econômico, defendido por parte do setor privado, e a necessidade de garantir a autonomia tecnológica, a proteção de dados e a autodeterminação, enfatizada pelo setor público, academia e sociedade civil.

De acordo com Pohle e Thiel (2021) os caminhos propostos para alcançar a soberania digital incluem oferecer incentivos econômicos para desenvolver tecnologias fáceis de usar e acessíveis, além de criar ferramentas que garantam a proteção de dados, criptografia eficaz e modelos de negócio mais transparentes. Muitas iniciativas voltadas à autonomia dos usuários procuram aumentar a alfabetização digital e midiática, ajudando-os a se sentirem mais preparados e confiantes para lidar com o mundo digital. Na Alemanha, por exemplo, o Ministério Federal da Educação e Pesquisa criou recentemente um fundo de inovação para promover a “Soberania Digital.” Esse fundo parte da ideia de que ser alfabetizado digitalmente não é só saber usar ferramentas digitais, mas também desenvolver um olhar crítico e consciente sobre a tecnologia e o próprio uso de dados (BMBF, 2019).

Em síntese, a soberania digital no Brasil demanda um esforço conjunto entre governo, empresas e sociedade civil para enfrentar os desafios impostos por um cenário global de crescente complexidade tecnológica. Somente com uma abordagem estratégica será possível garantir a autonomia do país no domínio digital e proteger os interesses nacionais.

2.1. Regulamentação versus liberdade de expressão

A soberania no nível do indivíduo, enquanto parte de uma sociedade democrática, envolve o direito do cidadão de escolher o que vai acessar, o que vai ler, o que vai comprar, com quem vai se comunicar, o que vai aceitar e o que vai compartilhar. No entanto, a ausência de regulação pode expor os cidadãos a práticas abusivas, manipulação de dados e desinformação. Surge, então, um dilema central: regulamentar as plataformas digitais seria uma forma de promover censura e ferir a liberdade de expressão?

Esse questionamento frequentemente emerge tanto no senso comum quanto nos

discursos dominantes, em especial por atores que se beneficiam da falta de regulação. No entanto, a garantia de liberdade de expressão, consagrada constitucionalmente no Brasil, não é absoluta. Há limites éticos e jurídicos que asseguram que a liberdade de um indivíduo não prejudique os direitos de outros. Nesse mesmo sentido, Joost (2021) destaca a importância da capacidade do cidadão de exercer a soberania individual de forma consciente, respeitando os princípios que sustentam a convivência coletiva.

A regulamentação, portanto, não deve ser vista como um cerceamento, mas como um mecanismo de proteção coletiva. Valente (2013, p. 36) argumenta que a regulação não visa reduzir a liberdade de expressão, mas ampliá-la, permitindo que mais grupos tenham voz. Ele relembra que, desde o século XIX, setores como telégrafos, rádio e televisão já são regulamentados, o que reforça que o ambiente digital não pode ser um espaço à margem do controle estatal.

Um aspecto que precisa ser levado em consideração para a regulação é a questão do controle que uma plataforma tem sobre o acesso a informações e serviços, já que plataformas que controlam muito o que as pessoas veem ou acessam podem acabar limitando a liberdade de escolha, dificultando o acesso igualitário aos conteúdos, entre outros.

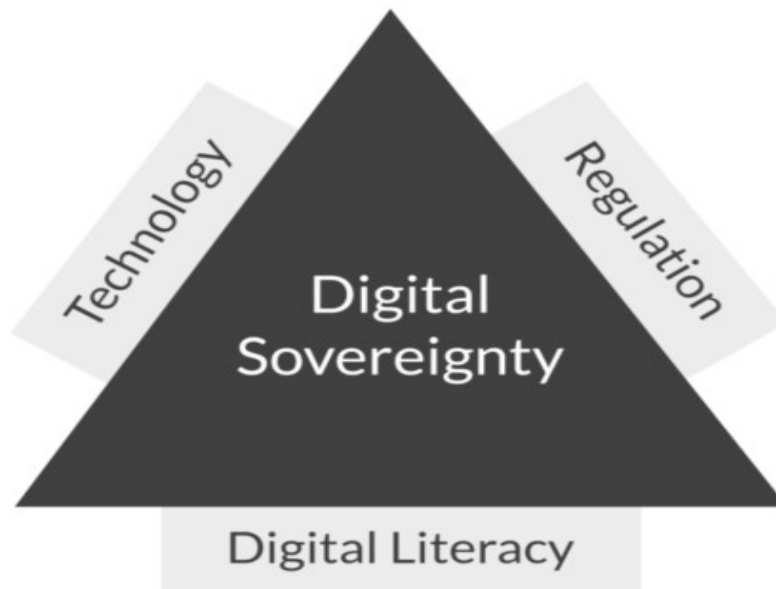
Zuboff (2021) ressalta que, em um mundo dominado pela tecnologia, a sociedade precisa decidir como assegurar um futuro humano e democrático. No contexto dos países periféricos, Evangelista (2017) chama a atenção para o papel do Estado em mitigar as desigualdades geradas pelo capitalismo de vigilância, considerando que as tecnologias afetam desproporcionalmente diferentes classes, etnias e gêneros.

Assim, podemos compreender a importância do papel do Estado nesse processo, atuando como garantidor ao assegurar condições para uma regulamentação justa, voltada para o bem comum da sociedade. O desafio é construir uma regulação justa, com ampla participação social, que respeite os direitos constitucionais e promova um ambiente digital equilibrado. O tripé proposto por Joost (2021, p. 99) – alfabetização digital, tecnologias e regulação – reflete a necessidade de uma abordagem integrada para fortalecer a soberania digital individual e coletiva, evidenciando como esses elementos se interconectam e impactam:

- **Alfabetização Digital:** Refere-se às habilidades necessárias do cidadão para interagir com as mídias digitais, lidar com informações online e gerenciar os próprios dados. E além disso, essa alfabetização deve ser capaz de capacitar os cidadãos a compreenderem o valor de seus dados e as consequências de compartilharem sem a devida segurança.
- **Tecnologia:** Abrange ferramentas que podem habilitar ou desabilitar comportamentos soberanos online, como medidas de segurança, gerenciamento transparente de dados e design centrado no usuário;
- **Regulação:** Estabelecer estruturas regulatórias, envolvendo as empresas que oferecem serviços online, às entidades governamentais.

A figura 1, ilustra o tripé para a construção de uma soberania digital.

Figura 1 – Tripé da Soberania Digital



Fonte: Gesche Joost. In: Herlo *et. al*, 2021, p. 98.

Sendo assim, a regulação é apenas uma parte do tripé proposto pela autora para atingir a soberania digital. Só a regulação, segundo a autora, não há equilíbrio, a conscientização da sociedade é fundamental para que os indivíduos utilizem as tecnologias de forma crítica e consciente. A figura 1 oferece uma representação visual clara e concisa dos elementos chave para a soberania digital, destacando a necessidade de abordar a soberania digital de forma holística, considerando as dimensões individual, tecnológica e regulatória.

Para a autora, é essencial promover na sociedade o debate sobre o uso da rede, das plataformas digitais e da Internet das Coisas, fomentando um diálogo crítico e consciente sobre suas implicações. Para isso, iniciativas do poder público juntamente com as instituições de ensino em todas as esferas, tem que proporcionar debates para se repensar o conceito de soberania na era digital, considerando o papel das plataformas digitais e os desafios que elas representam para a democracia e a autonomia individual, onde a tecnologia seja utilizada para o bem da sociedade e para o empoderamento dos cidadãos (Joost, 2021). A Consulta Pública promovida pelo CGI.br, reforça essa visão trazida pela autora inclusive pelos esforços promovidos pelo debate público transparente e inclusivo, envolvendo instituições de ensino, sociedade civil e poder público.

Shoshana Zuboff (2021) adverte que a ausência de alfabetização digital expõe os cidadãos à manipulação e à perda de privacidade, ameaçando a democracia. Assim, a regulação deve ir além de regras técnicas, promovendo educação digital e estratégias para um uso ético e responsável das tecnologias.

Assim, é preciso definir uma regulação que atenda a nossa realidade, que defenda a privacidade e promova o uso da tecnologia a serviço do bem comum e não da

exploração pelo capital, que só tem interesses econômicos e financeiros.

3. Resultados

Os resultados deste estudo destacam os desafios e possíveis soluções identificados na Consulta Pública do CGI.br de 2023, com foco na soberania digital e na regulação de plataformas digitais. O relatório de Sistematização das Contribuições enfatiza a necessidade de um modelo de regulação assimétrica, que leve em conta o porte, faturamento e impacto social das plataformas, especialmente as que atuam como *gatekeepers*⁷. Essas plataformas concentram poder econômico e dados, ameaçando a autonomia digital do Brasil.

Além disso, os participantes da consulta sublinharam os riscos associados à transferência internacional de dados e ao controle estrangeiro de infraestruturas tecnológicas. Isso aumenta a vulnerabilidade do país à espionagem e reduz sua capacidade de proteger os dados dos cidadãos. Entre as soluções propostas estão: o fortalecimento de infraestruturas locais, como *data centers*; a promoção de tecnologias nacionais e software livre; e regulamentações claras sobre o fluxo de dados. Os respondentes enfatizaram a importância de estimular plataformas públicas para democratizar o acesso digital, criar métricas para avaliar o impacto local das plataformas e desenvolver infraestruturas próprias que reforcem a autonomia tecnológica.

Para garantir a soberania digital, o Estado deve ter controle e acesso pleno às informações sensíveis dos cidadãos brasileiros, especialmente aquelas geradas por plataformas digitais. O ideal é que esses dados estejam armazenados em servidores localizados no território nacional, sob jurisdição pública, e não sob domínio de grandes corporações estrangeiras. Nesse contexto, a relação entre dependência tecnológica e soberania digital pode ser reinterpretada à luz das contribuições de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento e a estrutura periférica da economia brasileira. Embora o autor não trate diretamente da soberania digital, sua análise sobre os efeitos da dependência externa e o papel estratégico do Estado continua atual. O fortalecimento da soberania digital no Brasil exige investimentos públicos, regulação das plataformas e estímulo à inovação local — medidas que dialogam com a crítica de Furtado ao modelo de desenvolvimento excludente e à reprodução de estruturas que limitam a autonomia nacional.

De forma geral, as contribuições ressaltam a necessidade de uma regulação dinâmica e adaptável, capaz de equilibrar inovação, proteção de direitos e soberania digital. Propõe-se uma abordagem que envolva múltiplos atores — governo, empresas, academia e sociedade civil — para a construção de um marco regulatório inclusivo e eficiente.

O principal desafio é como equilibrar o poder das grandes plataformas com a necessidade de proteger a soberania digital e os direitos dos cidadãos e com isso o

⁷ O conceito de *gatekeeper*, originário da regulação europeia, engloba grandes empresas que prestam serviços essenciais de plataformas e dispõem de considerável poder econômico, exercendo grande influência sobre a concorrência e o acesso a serviços.

debate abrangente, com conscientização digital da sociedade, surge como um campo urgente (CGI.br, 2023). O debate aponta para a importância de critérios claros que orientem a regulação, equilibrando proteção de dados, benefícios econômicos e autonomia tecnológica aliados às necessidades locais sobrepondo-se às demandas globais.

Para facilitar a visualização dos critérios mais citados para orientar a regulação das plataformas digitais no Brasil, constantes no relatório da Consulta Pública do CGI.br 2023 apresentamos o Quadro 2.

A combinação desses critérios ajuda a definir até onde a regulação deve ir e como pode ser mais eficaz e ajudar a definir a autonomia digital do Brasil. Também é importante incentivar o desenvolvimento de tecnologias locais, o que reduziria a dependência do Brasil em relação a empresas estrangeiras e aumentaria a segurança dos dados.

Ressalta-se que no Quadro 2 estão alguns dos critérios, visto que é um debate em curso, estando em processo de construção e, portanto, outros elementos podem ser considerados na definição da regulação de plataformas digitais no Brasil. Esses critérios ajudam a definir quais plataformas devem receber mais atenção, são norteadores.

Mas como falar de regulação quando parte da sociedade civil ainda não tem acesso à Internet? Compreendendo o debate em torno do conceito soberania digital temos condições de ter uma consciência crítica sobre como podemos discutir algo tão importante e relevante em nossa sociedade quando se tem uma parte da sociedade sem acesso à Internet?

Nos resultados da TIC Domicílios 2023 temos dados para trazer uma visão concreta das disparidades em nosso país. Esses dados reforçam o argumento de que não há como discutir soberania digital de forma ampla sem antes resolver as desigualdades de acesso, alfabetização e conscientização digital. Grande parte da população ainda está excluída do ambiente digital, o que limita sua autonomia e participação nos debates e benefícios relacionados à digitalização (CGI.br, 2023). As constatações reforçam a relevância das afirmações de Pohle e Thiel (2021). Além disso, os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023 corroboram a realidade do país e convergem com as abordagens apresentadas por Joost; Pohle *et al.* (2021) e pelo CGI.br (2023) sobre alfabetização e conscientização digital. A sociedade em geral não está capacitada para agir no mundo digital, ainda é preciso percorrer um longo caminho.

As instituições de ensino têm um papel estratégico na construção da soberania digital, especialmente ao integrarem o tripé proposto por Joost (2021, p. 99), que destaca a alfabetização digital como base fundamental. O Estado brasileiro vem promovendo essa alfabetização por meio de políticas públicas como a Política de Inovação Educação Conectada (Lei nº 14.180/2021), a Política Nacional de Educação Digital (Lei nº 14.533/2023) e a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Decreto nº 11.713/2023), além de iniciativas como o Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação (AVAMEC) e a MEC RED - A Rede Social da Educação. As universidades, nesse contexto, podem ser parceiras importantes, contribuindo para a efetivação dessas políticas ao oferecer formação, espaços de debate e ações que promovam o uso ético e crítico das tecnologias, fortalecendo a autonomia e a conscientização digital da sociedade.

Os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023 revelam desigualdades no acesso à Internet e inclusão digital no Brasil, limitando a participação de grandes parcelas da população na economia digital e no debate sobre soberania. Assim, qualquer regulação eficaz deve considerar iniciativas para reduzir essas disparidades, equilibrando inovação tecnológica, proteção de direitos e inclusão social. As soluções propostas incluem regulamentações assimétricas, investimentos em infraestrutura tecnológica nacional e o incentivo à inovação local, garantindo a soberania digital brasileira enquanto promove justiça social.

Quadro 2 – Critérios para Regulação das Plataformas no Brasil, com base na Sistematização da Consulta Pública realizada pelo CGI.br:

Critérios a serem considerados para regulação das plataformas	Descrição	Justificativa
Regulação Assimétrica	A regulação deve ser proporcional ao porte e influência de cada plataforma, evitando tratar igualmente empresas com níveis de impacto distintos.	As plataformas digitais apresentam grande diversidade em tamanho, modelo de negócio e impacto social, o que exige uma abordagem regulatória diferenciada.
Gatekeeper ou Controle Essencial de Acesso	Plataformas que controlam o acesso a informações e serviços essenciais, exercendo grande poder de influência no ecossistema digital.	A regulação dos gatekeepers visa garantir a neutralidade da rede, a diversidade de conteúdo e a proteção dos usuários.
Faturamento	O faturamento da plataforma pode ser um indicador de seu tamanho e poder econômico.	Plataformas com alto faturamento tendem a ter maior capacidade de influenciar o mercado e moldar o ambiente digital. O faturamento pode ser utilizado como um dos critérios para definir quais plataformas devem se submeter a obrigações regulatórias mais rigorosas.
Valor de Mercado	O valor de mercado da plataforma, pode refletir seu potencial de crescimento e influência futura.	Plataformas com alto valor de mercado, mesmo sem faturamento expressivo, podem representar uma ameaça à concorrência, especialmente em casos de aquisição por grandes empresas.
Número de Usuários	A quantidade de usuários da plataforma, reflete seu alcance e potencial de impacto.	Plataformas com grande número de usuários podem ter impacto significativo na sociedade, influenciando o debate público e a formação de opinião. O número de usuários pode ser utilizado como um indicador do poder da plataforma e da necessidade de regulação para proteger os direitos dos usuários.
Impacto Social	O impacto da plataforma na sociedade, incluindo seus efeitos na economia, na democracia, nos direitos humanos e na cultura.	As plataformas digitais têm impacto crescente em diversos aspectos da vida social, exigindo uma análise cuidadosa dos seus efeitos e da necessidade de regulação para mitigar os riscos. A avaliação do impacto social deve considerar a transversalidade da atuação das plataformas e sua influência em diferentes setores.
Tipo de Serviço	A natureza do serviço oferecido pela plataforma, pode influenciar os riscos e as medidas regulatórias aplicáveis.	Plataformas que oferecem serviços essenciais, como busca, redes sociais, mensagens, podem demandar maior regulação, devendo considerar as especificidades de cada tipo de serviço e os riscos associados à sua operação.
Poder de Mercado	A capacidade da plataforma de influenciar o mercado, por meio de seu tamanho, controle de dados, acesso a infraestruturas e outros fatores. Pode ser avaliado por métricas como participação na quantidade de ativos produtivos, participação na capacidade, participação na receita total do mercado, participação de força de trabalho e participação no número de consumidores	Plataformas com grande poder de mercado podem ditar as regras do jogo, prejudicando a concorrência e a liberdade de escolha dos usuários. A regulação deve buscar limitar o poder de mercado das plataformas, por meio de medidas como a promoção da concorrência e a prevenção de abusos.
Participação de Mercado (Market Share)	A fatia de mercado que a plataforma detém em um determinado setor, pode ser um indicador de seu poder de mercado. A participação de mercado é um indicador chave para a compreensão do poder das plataformas, mas a capacidade de atuarem em diversos mercados desafia a delimitação tradicional de cada mercado.	Plataformas com alta participação de mercado podem ter maior capacidade de influenciar preços, limitar a oferta de produtos e serviços, e impedir a entrada de novos concorrentes. A avaliação da participação de mercado deve considerar a complexidade dos mercados digitais e a possibilidade de atuação em mercados adjacentes.

4. Considerações finais

A regulação das plataformas digitais no Brasil é um tema urgente e desafiador, que requer um equilíbrio entre alfabetização digital, tecnologia e um marco regulatório adequado, como aponta Joost (2021). Essa necessidade torna-se ainda mais evidente diante da dependência do país em relação às tecnologias do Norte Global.

A consulta pública promovida pelo CGI.br (2023) revelou a diversidade de interesses e perspectivas sobre o tema, reforçando a complexidade do desafio e a importância de um diálogo multissetorial contínuo para a construção de um marco regulatório inclusivo, democrático e alinhado às especificidades brasileiras.

A regulação deve enfrentar questões críticas, como o abuso de poder das grandes plataformas, a concentração de dados, a falta de transparência, a precarização do trabalho e a disseminação de desinformação. É essencial garantir que a inovação tecnológica sirva ao desenvolvimento social e à soberania nacional, promovendo a proteção dos usuários, a concorrência justa e o respeito aos princípios constitucionais. Mais do que limitar o poder de mercado, a regulação deve fortalecer a soberania digital, assegurando o controle sobre a infraestrutura tecnológica e a autodeterminação dos dados dos cidadãos brasileiros.

Nesse contexto, a soberania digital emerge como um conceito central, conectando o controle sobre dados e infraestrutura à autonomia do Estado e dos indivíduos em um cenário de interdependência global. Esse esforço deve ser orientado por valores democráticos e integrar medidas para reduzir desigualdades e ampliar a inclusão digital. A construção de um marco regulatório eficaz deve considerar critérios claros e objetivos, como o impacto social, o poder de mercado, a base de usuários e os serviços oferecidos pelas plataformas. Além disso, é importante que o debate transcenda a proteção dos consumidores, incluindo ações para capacitação digital, fortalecimento de tecnologias nacionais e desenvolvimento de plataformas públicas que garantam maior controle sobre dados e infraestrutura.

Ao final deste estudo, respondemos à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas *Big Techs*? Os desafios incluem a concentração de mercado, a dependência tecnológica estrangeira e a ausência de infraestrutura local robusta. Como soluções, propomos regulamentações assimétricas, fortalecimento de tecnologias nacionais e iniciativas voltadas à inclusão e alfabetização digital. Concluímos que somente um esforço conjunto entre governo, empresas, universidades, institutos de pesquisa e a sociedade civil permitirá alcançar uma soberania digital que equilibre autonomia tecnológica e inovação, garantindo direitos e segurança para os cidadãos brasileiros.

Além disso, a ausência de soberania sobre dados e sistemas de informação coloca o país em posição de vulnerabilidade estratégica, comprometendo a capacidade do Estado de definir políticas públicas alinhadas aos interesses nacionais e expondo a população a

riscos de espionagem, manipulação e exclusão.

Referências

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 29 out. 2024.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF). “GAIA-X”: Ein neuer Datenraum für Europa. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Disponível em: <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/gaia-x-ein-neuer-datenraum-fuer-europa.html#searchFacets>, 2019. Acesso em: 29 out. 2024.
- CAMELO, Ana Paula *et al.* Soberania digital: para quê e para quem? Análise conceitual e política do conceito a partir do contexto brasileiro. São Paulo: CEPI FGV Direito SP; ISOC Brasil, 2024.
- CASSINO, J; SOUZA, J; AMADEU, S. Colonialismo de Dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.
- CASTELLS, Manuel. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges; revisão Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). Pesquisa TIC Domicílios 2023. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Domic%C3%ADlios. Acesso em: 18 out. 2024.
- COCHE, Eugénie; KOLK, Ans. Tradução do original When Digitalization Meets Regulation across Borders: An Explainer with Actionable Insights, reproduzida com autorização das autoras. AIB Insights, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46697/001c.122505>. Acesso em: 15 out. 2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2023b. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas>. Acesso em: 28 out. 2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2023a. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.
- EVANGELISTA, Rafael de Almeida. Capitalismo de Vigilância no Sul Global: por uma perspectiva situada. 5º Simpósio Internacional LAVITS, Democracia e Privacidade na América Latina: Vulnerabilidades e Resistências, p. 243-253, Santiago, Chile, nov-dez, 2017.
- FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. Colonialismo Digital: por uma crítica hacker-fanoniana. São Paulo: Raízes da América, 2022.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974
- HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Com alta recorde da agropecuária, PIB fecha 2023 em 2,9%. Agência IBGE Notícias, Editoria: Estatísticas Econômicas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39306-com-alta-recorde-da-agropecuaria-pib-fecha-2023-em-2-9>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- INTERNET SOCIETY. Navigating Digital Sovereignty and Its Impact on the Internet, 2022. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/navigating-digital-sovereignty-and-its-impact-on-the-internet/>. Acesso em: 28 out. 2024.
- JOOST, Gesche. Out of Balance The Impact of Digitalization on Social Cohesion. In: HERLO, Bianca;

IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). *Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021.

KEYSAR, Hagit; LÜNING, Elizabeth Calderón; UNTEIDIG, Andreas. Prototyping Digital Sovereignty: Experimenting with Community Wireless Networking Technology. In: HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (Org.). *Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021. p. 371.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: UBU Editora, 2018.

OBSERVATÓRIO EDUCAÇÃO VIGIADA. Universidades Federais e Institutos Federais de Educação já gastam quase 17 milhões de reais desde 2021 com a utilização de ferramentas da Google, 2023. Disponível em: <https://educacaovigiada.org.br/pt/blog/2023/04/03/universidades-federais-e-institutos-federais-de-educa%C3%A7%C3%A3o-j%C3%A1-gastam-quase-17-milh%C3%B5es-de-reais-desde-2021-com-a-utiliza%C3%A7%C3%A3o-de-ferramentas-da-google.html>. Acesso em: 29 out. 2024.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; DIJCK José van. Platformisation. *Internet Policy Rev.* 8 (4), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2019.4.1425>. Acesso em: 29 out. 2024.

POHLE, Julia; THIEL, Thorsten. Digital Sovereignty. In: HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). *Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021.

RIBEIRO, Valéria Lopes. América Latina: desenvolvimento, dependência e o papel do capital chinês. *Economia e Sociedade*, v. 33, n. 3, 2024. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0003-3885-4805>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ROMER, Rafael. Dia da Informática: 6 empresas que marcaram a história da TI no Brasil. *IT Forum*, 2023. Disponível em: <https://itforum.com.br/noticias/6-empresas-historia-informatica-brasil/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

VALENTE, Jonas. *Regulação democrática dos meios de comunicação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

Regulamentação das plataformas no Brasil: navegando por um mar de oportunidades, deveres, desafios e direitos civis, constitucionais e penais

Rodolfo "Itaymberê" Guimarães Vieira da Silva é advogado em formação, graduado em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário de Itajubá (FEPI), e especializado em Gestão de TI pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, possui ampla experiência em tecnologia da informação, com mais de 25 anos atuando no desenvolvimento de sistemas ERP, integrações e soluções personalizadas para o setor jurídico, empresarial e telecomunicações. Estudioso das interseções entre Direito, tecnologia e meio ambiente, dedica-se à pesquisa científica com enfoque em temas como soberania digital, ressocialização no sistema prisional brasileiro, direitos fundamentais e proteção jurídica das abelhas sem ferrão nativas do Brasil. Idealizador da iniciativa "Advogado das Abelhas", é também o co-fundador da Comunidade Advogado Completo, onde promove educação jurídica crítica e ciência-cidadã.

Resumo

A crescente relevância das plataformas digitais na economia global e sua influência no comportamento social e político têm impulsionado o debate sobre sua regulação. Este artigo tem como temática as contribuições coletadas (n=1336) na Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), com o objetivo central de investigar a viabilidade jurídica das medidas de mitigação propostas para os principais riscos associados a essas plataformas, como abuso de poder econômico, disseminação de desinformação e impactos na sociedade à luz do direito brasileiro. A metodologia utilizada foi por meio da análise, elaborada a partir das contribuições, da legislação brasileira e de estudos, teóricos e doutrinários, é estruturada em três eixos: *Quem regular?* A definição de plataformas digitais e os limites da regulação assimétrica; *O que regular?* Os riscos associados às plataformas, incluindo concentração de mercado, privacidade e desinformação, e as medidas de mitigação propostas; e *Como regular?* Os modelos de governança sugeridos para a regulação, enfatizando a importância de uma abordagem multissetorial. Para categorizar a viabilidade dessas propostas, houve a participação da comunidade através de contribuições a consulta, leis nacionais, jurisprudências, doutrinas e experiências internacionais, com o intuito de identificar diretrizes para a construção de um arcabouço regulatório eficaz e sustentável, um modelo regulatório dinâmico e proporcional que respeite direitos fundamentais, como liberdade de expressão e privacidade, e promova a inovação sem prejudicar a segurança jurídica e o bem-estar coletivo. A discussão foi estruturada em eixos temáticos que abordam a identificação dos riscos, as medidas de mitigação propostas e os modelos de governança para a regulação. Os resultados da análise contribuem para o debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil, examinando a adequação e os desafios jurídicos das propostas apresentadas à luz do ordenamento jurídico vigente. A metodologia utilizada na produção do Relatório de Sistematização do CGI.br foi qualitativa e quantitativa. Em paralelo à análise de conteúdos, foram aproveitadas também as regras gerais de análise qualitativa, a fim de prover sentidos e análises mais aprofundadas das contribuições. Quanto à natureza da pesquisa, pode ser entendida como predominantemente aplicada. Embora utilize referenciais teóricos, o foco está na análise de dados concretos (as contribuições) para um fim específico (o processo regulatório). A conclusão deste estudo destaca que a regulação bem-sucedida exige diálogo contínuo entre governo, sociedade civil e setor privado, além de um arcabouço normativo que priorize a flexibilidade e a adequação aos desafios de um ambiente

digital em constante evolução. Na intenção de que esta pesquisa contribua com a sociedade para orientar a alteração ou inovação do ordenamento jurídico vigente em relação a responsabilidade das plataformas digitais.

Palavras-chave: plataformas digitais, regulação, governança multissetorial, direito digital.

Introdução

A transformação digital revolucionou a sociedade contemporânea, consolidando as plataformas digitais como atores centrais em atividades econômicas, sociais e políticas. No Brasil, redes sociais, marketplaces, aplicativos de mensagens e mecanismos de busca desempenham papéis fundamentais, conectando pessoas e promovendo inovações, mas também gerando desafios significativos. Questões como desinformação, discurso de ódio, riscos à privacidade, abuso de poder econômico e concentração de mercado exigem respostas regulatórias adequadas.

A digitalização acelerada tem redefinido as estruturas econômicas, políticas e sociais, colocando as plataformas digitais no centro dessas transformações. No Brasil, a relevância desse debate é ampliada por um ecossistema digital robusto e dinâmico, com implicações significativas para direitos fundamentais, inovação tecnológica e competitividade econômica. No entanto, a regulação dessas plataformas apresenta desafios complexos, que vão desde a definição do escopo regulatório até a compatibilização com mandamentos constitucionais, como a liberdade de expressão e o direito à privacidade. Embora legislações como o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) tenham estabelecido marcos fundamentais, o avanço da tecnologia e a complexidade das interações digitais demandam regulações mais específicas. Diante desse cenário, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) promoveu uma chamada pública para discutir a regulação de plataformas digitais, coletando contribuições de diversos setores da sociedade.

As plataformas digitais, abrangendo redes sociais, marketplaces e serviços de streaming, desempenham um papel essencial em conectar pessoas, serviços e informações. Contudo, a ausência de uma regulação específica e os riscos associados, como concentração econômica, desinformação e violação de privacidade, reforçam a necessidade de um debate estruturado sobre o tema. Nesse contexto, a consulta pública conduzida pelo CGI.br em 2023 trouxe contribuições de diversos setores, destacando tanto as oportunidades quanto os desafios da regulação no Brasil.

A título explicativo, o CGI.br é uma entidade multissetorial criada em 1995 por iniciativa e em articulação com o Governo Federal. Ele é responsável por estabelecer as diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil. O CGI.br funciona como um fórum de diálogo e construção de consenso entre os diversos setores da sociedade. Através de suas resoluções e recomendações, o CGI.br influencia significativamente as políticas e práticas relacionadas à Internet no Brasil. Por exemplo, as diretrizes para a neutralidade da rede no Brasil foram amplamente debatidas e estabelecidas no âmbito do CGI.br antes de serem incorporadas ao Marco

Civil da Internet. Esta entidade também acompanha de perto debates internacionais sobre governança da Internet e participa ativamente de fóruns globais, levando a perspectiva multissetorial brasileira.

A estrutura de governança do CGI.br é um ponto central de sua atuação. É composto por representantes do governo, do setor empresarial, do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, garantindo uma pluralidade de visões na tomada de decisões.

As decisões do CGI.br são geralmente tomadas por consenso entre seus membros;

Responsabilidade: A principal responsabilidade do CGI.br é manter a Internet como um ambiente aberto, democrático, inovador e inclusivo no Brasil, promovendo seu uso para o benefício de toda a sociedade;

Competências: Além das competências já mencionadas, o CGI.br possui a competência de promover estudos e pesquisas sobre temas relevantes para o desenvolvimento da Internet, de organizar eventos e fóruns de discussão, e de disseminar conhecimento sobre a governança e o uso da Internet. No escopo da Consulta, da Sistematização foi fundamental a participação e as contribuições do GT – Grupo de Trabalho sobre Regulação de Plataformas.

Este artigo explora essas contribuições com base em três eixos principais:

- *Quem regular?* Este eixo se dedica à definição e classificação das plataformas digitais, considerando as diferenças entre os serviços e a necessidade de regulação assimétrica e setorial. Busca-se estabelecer um entendimento claro sobre quais entidades devem ser objeto de regulação, levando em conta suas características específicas e seu potencial impacto na sociedade
- *O que regular?* Medidas de Mitigação dos Riscos. Diante dos riscos inerentes às atividades das plataformas, este eixo analisa as medidas de mitigação propostas na consulta pública. Serão exploradas sugestões como obrigações de transparência sobre moderação de conteúdo, uso de dados pessoais e publicidade, e o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização. A discussão também abordará a viabilidade e a adequação dessas medidas para mitigar os riscos identificados.
- *Como regular?* Modelo de Governança e Bases Legais. Este eixo examina o modelo de governança para a regulação das plataformas digitais, defendendo a necessidade de uma abordagem multissetorial, envolvendo o poder público, o setor privado e a sociedade civil. Serão analisadas as bases legais existentes que podem sustentar essa regulação, como o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e o Decreto n.º 10.411/2020 sobre análise de impacto regulatório.

O objetivo é analisar a viabilidade jurídica dessas propostas, categorizando-as como **inconstitucionais**, **necessárias** ou **perfeitamente viáveis**, e propor diretrizes para a formulação de um marco regulatório que equilibre controle e inovação. Sob a ótica do Direito Civil, as plataformas podem ser classificadas como prestadoras de serviços, sujeitas às normas do Código de Defesa do Consumidor, quando lidam diretamente com consumidores finais. Já no âmbito do Direito Constitucional, o conceito de regulação assimétrica é crucial para garantir que pequenas plataformas não sejam oneradas desproporcionalmente, preservando a livre iniciativa e a competitividade. Foi necessário ainda considerar o Direito Constitucional quando das violações a princípios

constitucionais brasileiros e os crimes tipificados no Código Penal.

A metodologia empregada combina análise normativa, com base nas leis brasileiras pertinentes, com destaque especial à EC – Emenda Constitucional nº 115/2022, que foi responsável por incluir a proteção dos dados pessoais inclusive nos meios digitais como direito fundamental no catálogo dos direitos e deveres individuais e coletivos. e ainda o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei n.º 13.709/2018), e uma revisão das melhores práticas internacionais, como o *Digital Markets Act* (DMA) da União Europeia, o Decreto n.º 10.411/2020 sobre análise de impacto regulatório, considerando a viabilidade e impacto de todas as propostas publicadas na Consulta feita pelo CGI.br. Este estudo também se apoia na jurisprudência brasileira, no arcabouço doutrinário relevante ao tema, incluindo decisões do Supremo Tribunal Federal, que possui a missão de zelar pela Constituição Federal de 1988 e garantir a prevalência dos direitos fundamentais, e Superior Tribunal de Justiça, missionado a zelar pela uniformidade de interpretações da legislação federal brasileira, para avaliar a compatibilidade das propostas com os mandamentos constitucionais e o arcabouço legal vigente.

Através da exploração desses três eixos, este artigo visa contribuir para o debate sobre a regulação de plataformas digitais, oferecendo uma análise estruturada das propostas apresentadas e considerando os desafios e oportunidades para o estabelecimento de um ambiente digital mais justo, transparente e democrático.

1. Quem regular? Definição de plataformas digitais e regulação assimétrica

A definição de "plataformas digitais" para fins de regulamentação deve ser abrangente, incluindo redes sociais, comércio eletrônico, plataformas de notícias, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens e de inteligência artificial. É crucial considerar a variedade de modelos de negócios e serviços, adotando uma abordagem assimétrica que leve em conta critérios como participação de mercado, faturamento, número de usuários e tipo de serviço oferecido. A regulamentação deve ser específica, evitando generalizações para garantir clareza e evitar interpretações divergentes.

A primeira questão a ser apresentada é a definição de plataformas digitais, buscando delimitar o escopo da regulação. A pluralidade de serviços e modelos de negócios, desde redes sociais a plataformas de e-commerce, dificulta a criação de uma definição única e abrangente. As contribuições da consulta pública apontam para a necessidade de considerar a **diversidade de atores e a especificidade de cada serviço**. A regulação **assimétrica**, levando em conta critérios como **participação de mercado, faturamento e número de usuários**, surge como a alternativa mais justa e equilibrada.

A definição do **órgão regulador** também é crucial. Entre os participantes da consulta pública alguns defendem a criação de uma nova agência reguladora, enquanto outros argumentam que as instituições existentes, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), já possuem as ferramentas necessárias para atuar nesse campo.

A **natureza multissetorial da governança da Internet** é um consenso, com a

necessidade de envolver não apenas o governo, mas também a sociedade civil, o setor privado e a comunidade acadêmica.

1.1. Plataformas digitais e a necessidade de regulamentação abrangente e assimétrica

A definição do objeto a ser regulado é um dos primeiros desafios. **O que são "plataformas digitais"?** As contribuições refletem a dificuldade em estabelecer uma definição abrangente, considerando a variedade de modelos de negócio. A necessidade de uma **regulação assimétrica**, adaptando as obrigações ao porte e impacto das plataformas, é amplamente defendida. Os critérios são:

Participação de mercado (*market share*): A ABRANET, por exemplo, defende que plataformas com mais de 50% de participação no mercado relevante sejam submetidas a regras mais rigorosas. Há de se considerar além das consultas os dispostos na Lei n.º 12.529/2011 (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC), para garantir a livre-concorrência.

Valor de mercado ou faturamento: A Telefônica/Vivo destaca a necessidade de considerar o faturamento das plataformas no Brasil para definir o peso regulatório, argumentando que algumas plataformas se beneficiam da infraestrutura de telecomunicações sem contribuir financeiramente.

Quantidade de usuários e de clientes: A ABRANET sugere que plataformas com alta volumetria de usuários (mais de 45 milhões de usuários finais e 20 milhões de usuários profissionais) sejam alvo de maior atenção regulatória.

Controle essencial de acesso (*gatekeeper*): O DEIN (Departamento de Transformação Digital, Inovação e Novos Negócios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC) destaca o controle essencial de acesso como critério relevante para a classificação de plataformas e aplicação de regulação assimétrica.

Tipos de serviços: A diversidade de serviços oferecidos pelas plataformas (redes sociais, comércio eletrônico, busca, mensageria, etc) deve ser considerada na definição do escopo da regulação.

O primeiro passo para a elaboração de um arcabouço regulatório eficaz reside na definição precisa do objeto a ser regulado. A terminologia "plataformas digitais" engloba um espectro amplo de serviços online, cada um com suas particularidades e modelos de negócio específicos. É crucial reconhecer essa heterogeneidade e adotar uma abordagem abrangente que inclua as diversas plataformas que impactam a vida dos brasileiros, como redes sociais (ex: Facebook, Instagram, Twitter), plataformas de comércio eletrônico (ex: Mercado Livre, Amazon), plataformas de notícias, mecanismos de busca (ex: Google) e aplicativos de mensagens (ex: WhatsApp, Telegram).

A regulamentação, contudo, deve ir além da mera enumeração de serviços e plataformas. A **assimetria** emerge como um princípio fundamental para garantir a proporcionalidade e a efetividade da regulação. As plataformas digitais não são entidades monolíticas; variam em tamanho, poder econômico, número de usuários e impacto social. Uma regulamentação uniforme, que ignore essas diferenças, corre o risco de sufocar a inovação e prejudicar o desenvolvimento de empresas menores,

enquanto deixa de abordar os desafios específicos colocados pelas grandes plataformas.

A definição de “plataformas digitais” é ponto central no debate regulatório. Contribuições na consulta pública apontam para uma definição abrangente, incluindo redes sociais, mecanismos de busca, marketplaces e serviços de streaming. Contudo, a ausência de uma definição uniforme pode gerar incertezas jurídicas e impactos desproporcionais, sobretudo em serviços que operam em setores distintos.

As contribuições recebidas pelo CGI.br destacaram a importância de uma definição abrangente para plataformas digitais, contemplando serviços como redes sociais, marketplaces, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens. Essa abordagem permite capturar a diversidade de modelos de negócios e interações entre usuários e plataformas. No entanto, a ausência de uniformidade global sobre o termo “plataforma digital” foi apontada como um desafio, uma vez que as definições variam conforme o contexto regulatório e setorial.

Além disso, diversas contribuições sublinharam a relevância de uma regulação assimétrica e setorial. Essa perspectiva considera que as plataformas possuem naturezas e impactos distintos, demandando critérios que levem em conta seu porte, modelo de negócios e riscos associados. Um exemplo é a preocupação com plataformas menores que, apesar de terem baixa participação de mercado, podem apresentar riscos elevados em relação à privacidade ou à segurança de dados.

A experiência internacional, especialmente o *Digital Markets Act* (DMA) europeu, foi frequentemente mencionada como referência, mas as contribuições enfatizaram a necessidade de adaptar modelos regulatórios ao contexto brasileiro, respeitando a realidade econômica e social do país. Também foi sugerida a inclusão de estudos de impacto regulatório para orientar as decisões legislativas.

Portanto, a regulação assimétrica surge como alternativa eficaz, promovendo proporcionalidade e evitando onerar desnecessariamente setores inovadores. Para que essa abordagem seja viável, é fundamental considerar a interação entre normas nacionais, como o Marco Civil da Internet, e marcos internacionais que influenciam o ecossistema digital.

A necessidade de uma regulação assimétrica, com diferentes níveis de obrigações para plataformas de diferentes portes e impactos, é amplamente defendida nas contribuições. Critérios como participação de mercado, valor de mercado ou faturamento, quantidade de usuários e controle essencial de acesso (gatekeeper) são mencionados como parâmetros para a classificação. A proposta é que plataformas com maior poder de mercado e impacto social estejam sujeitas a obrigações mais rigorosas.

2. O que regular? Identificação de riscos e medidas mitigadoras

As contribuições recebidas pelo CGI.br destacam diversos riscos associados às atividades das plataformas digitais, com foco em problemas como desinformação, discurso de ódio, privacidade, abuso de poder econômico e concentração de mercado. Essas plataformas exercem influência direta sobre a sociedade, conectando pessoas e

negócios, mas também gerando desafios éticos e jurídicos.

Um ponto central levantado é a necessidade de moderação de conteúdo e mitigação de riscos, especialmente no combate à desinformação e aos discursos de ódio, sem comprometer a liberdade de expressão. Há consenso sobre a importância de preservar os regimes de responsabilidade já previstos no Marco Civil da Internet (Art. 19)⁸, que asseguram liberdade de expressão e limitam a responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros. No entanto, algumas contribuições apontaram a necessidade de maior transparência sobre os critérios utilizados em algoritmos de moderação e curadoria de conteúdo, bem como na publicidade direcionada.

Além disso, riscos relacionados à privacidade foram amplamente discutidos, incluindo o uso indevido de dados pessoais e a falta de transparência em práticas de monetização. As contribuições sugerem o fortalecimento de mecanismos de proteção previstos na LGPD, como auditorias regulares e maior clareza nos termos de uso. Por fim, as preocupações com a concentração de mercado e abuso de poder econômico indicam a necessidade de aprimorar a fiscalização e desenvolver políticas para estimular a concorrência saudável, protegendo pequenos e médios negócios digitais.

A mitigação dos riscos exige um equilíbrio entre inovação e responsabilidade, com regulamentações claras e proporcionais, por certo, a definição de plataformas digitais e a necessidade de uma regulação assimétrica e setorial são pontos centrais na discussão sobre a regulamentação. As contribuições analisadas demonstram a complexidade em estabelecer um conceito único e abrangente para “plataformas digitais”, considerando a diversidade de modelos de negócio e serviços ofertados. Alguns defendem a manutenção da classificação do Marco Civil da Internet, que distingue provedores de conexão e aplicação, com a criação de subcategorias dentro dos provedores de aplicação.

Embora a LGPD não determine explicitamente a obrigatoriedade de “auditorias regulares” com essa terminologia, diversos dispositivos da lei apontam para a necessidade de as organizações implementarem mecanismos de avaliação e monitoramento contínuos para garantir a conformidade com a legislação.

O Art. 46 da LGPD estabelece que os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. A implementação dessas medidas de segurança pode envolver a realização de avaliações e auditorias periódicas para verificar sua eficácia e adequação.

O Art. 50 da LGPD incentiva a adoção de códigos de boas práticas e de governança. A adesão a esses códigos, conforme mencionado, pode incluir a implementação de processos de auditoria interna ou externa para verificar o cumprimento das políticas de proteção de dados e a eficácia das medidas de segurança adotadas.

A necessidade de demonstrar conformidade com a LGPD perante a Autoridade

⁸ Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Art. 19. “Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.”

Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e os titulares dos dados também implica a adoção de mecanismos de avaliação e revisão contínua das práticas de tratamento de dados, o que pode ser realizado por meio de auditorias.

Quanto a clareza nos Termos de Uso e Privacidade das plataformas digitais, a LGPD, por exemplo, é enfática na necessidade de transparência e clareza nas informações fornecidas aos titulares dos dados sobre o tratamento de suas informações pessoais. Diversos artigos reforçam essa exigência:

O Art. 6º, inciso VI, da LGPD estabelece como princípio o da transparência, garantindo aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial. Isso se aplica diretamente à elaboração de termos de uso e políticas de privacidade.

O Art. 9º da LGPD detalha os direitos do titular, incluindo o direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados e à confirmação da existência de tratamento. Para garantir esse acesso facilitado, os termos de uso e políticas de privacidade devem ser redigidos de forma clara, objetiva e em linguagem acessível.

O Art. 14, §6º, da LGPD é específico ao tratar do tratamento de dados de crianças e adolescentes, exigindo que as informações sobre o tratamento sejam fornecidas de maneira simples, clara e acessível, consideradas as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário, com uso de recursos audiovisuais quando adequado, de forma a proporcionar a informação necessária aos pais ou ao responsável legal e adequada ao entendimento da criança. Esse dispositivo reforça a importância da linguagem clara e adaptada ao público nos documentos informativos.

O Art. 20, inciso I, da LGPD estabelece o direito do titular de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seu interesse, incluindo informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão. A clareza nos termos de uso e políticas de privacidade pode informar sobre a existência e o funcionamento desses processos automatizados.

O Art. 22 da LGPD também exige que as plataformas sejam transparentes em relação às práticas de tratamento de dados, incluindo a coleta, o armazenamento e o uso de informações para personalização de conteúdo.

2.1. Mitigando os riscos à concorrência e inovação e das atividades das plataformas digitais

As contribuições da consulta pública apontam para uma série de **riscos** associados às atividades das plataformas digitais:

Ameaças à concorrência: Práticas como a auto preferência, a cópia de serviços de concorrentes e a integração vertical podem distorcer o mercado e prejudicar a livre concorrência. A concentração de mercado e o abuso de poder econômico por grandes plataformas são apontados como um risco à livre concorrência. Práticas como abuso de

posição dominante, auto preferência, discriminação de concorrentes e concentração de dados são apontadas como prejudiciais à livre concorrência.

Riscos ao consumo: A falta de transparência e a assimetria de informações entre plataformas e usuários podem resultar em práticas abusivas e violações aos direitos dos consumidores.

Abuso de poder econômico: A concentração de dados e a posição dominante de algumas plataformas podem levar ao abuso de poder, impondo condições desfavoráveis a usuários e empresas⁶.

Violação de direitos do consumidor: A falta de transparência, a dificuldade de acesso a informações, cláusulas abusivas em termos de uso, dificuldade de cancelamento de serviços e a utilização de dados pessoais sem consentimento e a ausência de mecanismos eficazes de resolução de conflitos são problemas recorrentes e alguns dos problemas apontados.

Ameaças à democracia e aos direitos humanos: A disseminação de desinformação, o discurso de ódio, extremismos, a manipulação política, a violação da privacidade e o terrorismo online são riscos crescentes no ambiente digital.

Precarização do trabalho: A *gig economy*, impulsionada pelas plataformas digitais, levanta questionamentos sobre a garantia de direitos trabalhistas, a remuneração justa e a proteção social dos trabalhadores.

Ameaças à soberania digital e tecnológica: A dependência de tecnologias estrangeiras e o controle de dados por empresas internacionais podem comprometer a autonomia e a segurança do Brasil.

Impacto sobre o jornalismo: O modelo de negócio das plataformas digitais impacta a sustentabilidade do jornalismo, demandando medidas para garantir a remuneração justa pelo conteúdo jornalístico.

Falta de transparência algorítmica: A opacidade dos algoritmos utilizados pelas plataformas limita a capacidade de compreensão e controle por parte dos usuários, demandando mecanismos de transparência.

Concentração de mercado e abuso de poder econômico: Estes são riscos inerentes ao ecossistema das plataformas digitais. As grandes plataformas, com suas vastas economias de escala, efeitos de rede e acesso a uma quantidade massiva de dados, detêm vantagens competitivas significativas que podem sufocar a concorrência e inibir a inovação.

A regulamentação deve atuar de forma proativa para mitigar esses riscos, garantindo um ambiente competitivo que fomente a entrada de novos *players* e o desenvolvimento de modelos alternativos. A definição de regras claras de interoperabilidade de dados, por exemplo, pode reduzir as barreiras à entrada e permitir que usuários migrem entre plataformas com mais facilidade.

A proibição do autopreferenciamento, prática que consiste em privilegiar os próprios serviços ou produtos em detrimento da concorrência, também é crucial para garantir a igualdade de condições competitivas. Adicionalmente, a obrigação de compartilhamento de dados com concorrentes, em cenários específicos e sob a supervisão de autoridades competentes, pode ser considerada como uma medida para

promover a competição e a inovação.

As autoridades concorrenciais devem estar atentas à dinâmica dos mercados digitais, revisando e atualizando seus critérios de análise de atos de concentração. A simples consideração do faturamento, em um contexto de estratégias globais e mercados multifacetados, pode ser insuficiente para identificar os reais impactos de uma aquisição. A inclusão de critérios como o número de usuários, o faturamento global e o tipo de serviço oferecido podem contribuir para uma análise mais precisa e robusta.

A regulamentação das plataformas digitais é um desafio complexo, que exige uma abordagem equilibrada e multifacetada. A proteção dos direitos dos usuários, a garantia da concorrência e a promoção da inovação são objetivos interdependentes que devem nortear a construção de um arcabouço regulatório eficaz e sustentável.

2.2. Medidas de mitigação dos riscos

Diante dos riscos, a consulta pública permitiu a propositura de **medidas de mitigação**. As contribuições sugerem diversas medidas para mitigar os riscos, incluindo:

Obrigações de transparência: A exigência de relatórios de transparência sobre moderação de conteúdo, uso de dados pessoais e publicidade é uma medida recorrente nas contribuições.

Mecanismos de responsabilização: A atualização do regime de responsabilidade civil por conteúdo gerado por terceiros é debatida, com propostas de responsabilização por notificação extrajudicial em casos específicos.

Criação de um fundo de apoio ao jornalismo: A implementação de um fundo financiado pelas plataformas digitais é defendida como forma de garantir a sustentabilidade do jornalismo.

Limitação de gastos com publicidade em períodos eleitorais: Medidas para coibir o abuso de poder econômico e a disseminação de desinformação durante as eleições são propostas, como a limitação de gastos com publicidade eleitoral.

Promoção da educação digital: O letramento digital é apontado como fundamental para capacitar os usuários a navegarem no ambiente digital de forma crítica e consciente.

Regulamentação da concorrência: Criação de regras para prevenir a auto preferência, a cópia de serviços de concorrentes e a integração vertical por parte de plataformas dominantes.

Proteção de dados pessoais: Fortalecimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), garantindo a transparência no uso de dados, o controle por parte dos titulares e a responsabilização em caso de violações.

Combate à desinformação: Implementação de mecanismos de verificação de fatos, rotulagem de conteúdo enganoso e promoção da educação midiática.

Promoção de direitos trabalhistas: Garantia de direitos trabalhistas básicos, como remuneração justa, seguro de acidentes e acesso à previdência social, para trabalhadores de plataformas digitais.

Incentivo à inovação e à diversidade: Fomento ao desenvolvimento de tecnologias nacionais, apoio a startups e pequenas empresas, e promoção da diversidade e da inclusão no ambiente digital.

3. Como regular? Propostas de governança e arranjos institucionais

O terceiro eixo do debate sobre regulação de plataformas digitais se concentra em como estruturar os arranjos institucionais e mecanismos de governança necessários para implementar e fiscalizar as normas. As contribuições da consulta pública sublinharam a importância de combinar abordagens de autorregulação, correção e regulação estatal.

O modelo ideal de regulação deve ser baseado na governança multissetorial. A consulta aponta para a necessidade de equilíbrio entre autorregulação e intervenção estatal, com destaque para experiências positivas no Brasil, como o CGI.br e a ANPD. Recomenda-se a criação de instâncias que integrem representantes da sociedade civil, do governo e da iniciativa privada para definir diretrizes flexíveis e adaptáveis.

A discussão sobre "como regular" envolve a definição do **modelo de governança** para a regulação de plataformas digitais. A consulta pública aponta para a necessidade de um modelo **ágil, flexível e adaptável à dinâmica do ambiente digital**.

A **autorregulação regulada**, com a participação de diferentes atores, surge como uma alternativa promissora. Nesse modelo, as próprias plataformas, em conjunto com a sociedade civil, o governo e outras partes interessadas, elaborariam códigos de conduta e melhores práticas, sujeitos à fiscalização de um órgão regulador independente.

A criação de um **conselho multissetorial**, com a participação de representantes de todos os setores da sociedade, é fundamental para garantir a legitimidade e a efetividade da regulação.

As contribuições ao CGI.br destacam que o modelo de regulação das plataformas digitais deve ser multissetorial, envolvendo governo, sociedade civil e setor privado. Essa abordagem, já consolidada em iniciativas como o próprio CGI.br, assegura maior legitimidade e eficácia regulatória. A proposta enfatiza a necessidade de articulação institucional entre órgãos como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Poder Judiciário, garantindo uma coordenação integrada das ações regulatórias.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) apresenta ferramentas importantes para autorregulação, como os códigos de boas práticas e governança (Art. 50). A implementação de correção, alinhando mandatos estatais com práticas voluntárias do setor privado, é destacada como essencial. Jurisprudências como o julgamento da ADI 6387 (STF) reafirmam a importância da colaboração entre diferentes setores para a proteção de direitos digitais.

Além disso, a transparência é apontada como um princípio central, especialmente em relação à moderação de conteúdo e algoritmos de recomendação. Essa obrigação já encontra respaldo no Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014, Art. 7º, X), que exige informações claras sobre práticas de coleta e uso de dados.

A regulação das plataformas digitais no Brasil deve ser realizada de forma equilibrada, garantindo a proteção de direitos fundamentais, a promoção de um ambiente competitivo e o incentivo à inovação. O modelo de governança proposto nas contribuições ao CGI.br deve ser multissetorial, envolvendo não apenas o poder público, mas também o setor privado e a sociedade civil. Para tanto, é necessário analisar as bases legais que sustentam essa regulação e as jurisprudências que orientam sua aplicação.

Por fim, recomenda-se a adoção de análises de impacto regulatório, previstas no Decreto n.º 10.411/2020, como ferramenta para medir os efeitos das medidas regulatórias e garantir a proporcionalidade das intervenções, evitando a sobrecarga regulatória e promovendo um ambiente favorável à inovação.

3.1. Atores envolvidos

Enquanto alguns defendem a criação de uma nova agência reguladora independente, com expertise em plataformas digitais, outros argumentam que a regulação deve ser multissetorial, envolvendo órgãos já existentes, como o CGI.br, a ANPD, o CADE e a SENACON, cada qual atuando em sua área de competência. A participação da sociedade civil, da comunidade acadêmica e do setor privado na formulação e implementação da regulação também é defendida.

3.2. Arranjos de governança

Dentre os modelos de governança propostos, destacam-se:

3.2.1. Autorregulação regulada

A autorregulação, com a participação ativa das plataformas na definição de normas e códigos de conduta, sob a supervisão de uma agência reguladora, é um modelo defendido por alguns.

3.2.2 Regulação por incentivo

A criação de incentivos para que as plataformas adotem práticas responsáveis e combatam os riscos, em vez da imposição de regras rígidas, é outro modelo sugerido.

3.2.3. Governança multissetorial

A participação de diferentes atores, incluindo governo, setor privado, sociedade civil e academia, na definição e implementação da regulação é amplamente defendida.

A governança multissetorial surge como o modelo preferencial em várias contribuições, devido à sua capacidade de incluir diferentes perspectivas e atores na formulação de políticas. O CGI.br é frequentemente citado como um exemplo positivo desse modelo, funcionando como um espaço de diálogo entre governo, academia, setor privado e sociedade civil.

Essa abordagem multissetorial é particularmente relevante para garantir a legitimidade e a eficácia das normas regulatórias. Além disso, ela permite uma

adaptação mais ágil às mudanças tecnológicas, ao contrário de modelos de regulação centralizados e excessivamente burocráticos.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) é uma referência importante nesse processo, pois ela prevê, em seu Art. 50, a possibilidade de autorregulação das empresas. Plataformas digitais devem criar códigos de conduta e boas práticas para garantir a proteção dos dados pessoais e promover a transparência nas suas operações. A LGPD, ao criar um sistema de co-regulação, permite que o setor privado, com a participação de entidades representativas, desempenhe um papel crucial na implementação de normas que complementam as diretrizes estabelecidas pelo Estado. Este modelo já é utilizado em outros setores, como o mercado financeiro, com a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), e a publicidade, com o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), como exemplos exitosos de autorregulação.

3.2.4. O papel do Estado e a proporcionalidade das intervenções: autorregulação e da correção

Embora a autorregulação tenha um papel importante, o Estado deve exercer um papel de supervisão e de intervenção quando necessário, principalmente para garantir que os direitos dos cidadãos sejam protegidos. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 170, garante a livre concorrência, o que implica a necessidade de uma regulação que não crie barreiras injustas ao mercado, nem favoreça plataformas dominantes em detrimento de novas iniciativas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 6387, reconheceu que a regulação digital deve ser balanceada, não prejudicando a liberdade de expressão e o direito à informação, permitindo intervenções necessárias para garantir o direito à privacidade e à segurança. Em casos como a ADPF 130, o STF reforçou a proibição de censura prévia, exigindo que a regulação das plataformas seja cuidadosa para não violar a liberdade de expressão dos usuários.

A autorregulação, definida como o estabelecimento de padrões e práticas pelas próprias plataformas, é defendida como uma forma de reduzir custos regulatórios e promover a inovação. No entanto, as contribuições ressaltam que, para ser eficaz, a autorregulação deve ser complementada por mecanismos de correção, nos quais o Estado desempenha um papel de supervisão e garante a aplicação de padrões mínimos.

Exemplos internacionais, como o sistema de correção previsto no *Digital Services Act* (DSA) da União Europeia, são frequentemente citados como modelos que poderiam ser adaptados ao contexto brasileiro. Esse sistema permite que as plataformas estabeleçam códigos de conduta voluntários, enquanto os órgãos reguladores monitoram sua aplicação e impõem sanções em casos de descumprimento.

3.2.5. A proporcionalidade como princípio norteador: transparência e moderação de conteúdos

O princípio da proporcionalidade foi destacado em diversas contribuições como fundamental para o sucesso de qualquer modelo regulatório. Isso significa que as normas devem ser calibradas de acordo com o impacto potencial das plataformas reguladas, evitando que pequenas empresas sejam sobrecarregadas por exigências que visam principalmente grandes conglomerados digitais.

Por exemplo, a exigência de auditorias regulares para grandes plataformas pode ser desnecessária e financeiramente inviável para startups ou empresas de menor porte. Nesse sentido, as contribuições sugerem a adoção de critérios objetivos, como receita anual e número de usuários ativos, para determinar o nível de regulação aplicável a cada plataforma.

A regulação da moderação de conteúdo e a transparência nos algoritmos de recomendação são temas que se destacam nas contribuições. O Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014), em seu Art. 7º, garante aos usuários a liberdade de expressão e proíbe a moderação sem justificativa clara. No entanto, o Art. 19 do Marco Civil estabelece que as plataformas podem ser responsabilizadas por conteúdos de terceiros apenas se, após ordem judicial, não tomarem as providências necessárias para removê-los. Esse princípio deve ser observado nas propostas de regulação, buscando garantir que as plataformas possam agir contra conteúdos prejudiciais, como desinformação e discurso de ódio, sem infringir direitos fundamentais.

As decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como o REsp 1.959.973-RJ, reforçam a responsabilidade das plataformas pela moderação de conteúdo, desde que em conformidade com as regras estabelecidas pela legislação. O Art. 22 da LGPD também exige que as plataformas sejam transparentes em relação às práticas de tratamento de dados, incluindo a coleta, o armazenamento e o uso de informações para personalização de conteúdo. A transparência nas decisões de moderação e nos algoritmos usados para a curadoria de informações é uma das exigências que garantirá que a regulação não ultrapasse os limites da proporcionalidade e da razoabilidade.

4. Estudo jurídico das contribuições

É limitante analisar as contribuições à Consulta sob a ótica de todo o arcabouço regulatório existente. Entretanto a classificação destas contribuições levou em consideração os aspectos mais relevantes e de maior repercussão.

4.1. Análise da responsabilidade civil no contexto da regulação de plataformas

As contribuições relacionadas à responsabilidade civil das plataformas digitais podem ser analisadas à luz do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor. A responsabilização por danos causados por conteúdos de terceiros, por exemplo, é um tema complexo, envolvendo a ponderação entre a liberdade de expressão e o direito à indenização. Entre os riscos destacados estão:

4.1.1. Riscos destacados

As contribuições recebidas pelo CGI.br na consulta pública sobre regulação de plataformas digitais destacaram uma variedade de riscos decorrentes das atividades dessas plataformas. Um dos principais focos foi nos riscos de natureza econômica e concorrencial, incluindo a concentração de mercado e de dadosⁱⁱⁱ, o abuso de poder econômico, a inibição de modelos alternativos para a economia digital e seus impactos negativos na inovação, além de preocupações com a concentração na oferta de

publicidade e a ausência de um modelo de tributação adequado. Adicionalmente, foram apontados riscos relacionados à soberania digital e ao desenvolvimento tecnológico, incluindo ameaças à infraestrutura crítica e questões ligadas ao fluxo transfronteiriço de dados.

Outro conjunto significativo de riscos identificados nas contribuições se refere a questões sociais e de direitos. Isso engloba a precarização das condições de trabalho, os desafios associados às infodemias, como a disseminação de desinformação e discurso de ódio, e os impactos na privacidade e proteção de dados pessoais devido ao uso indevido e à falta de transparência. Foram também mencionados riscos a processos eleitorais e à participação política, impactos negativos sobre o jornalismo, e a identificação de outros riscos como discriminação e exclusão, falta de interoperabilidade e portabilidade de dados, e a necessidade de maior transparência algorítmica e nos critérios de moderação de conteúdo.

4.1.1.1. Soberania nacional

4.1.1.2 Privacidade e proteção de dados

Há desafios relacionados ao uso indiscriminado de dados pessoais, conforme identificado pela LGPD e decisões judiciais relacionadas ao tema. Outro risco identificado é o tratamento inadequado de dados pessoais, potencializado pelo volume de informações sensíveis processadas pelas plataformas. A LGPD (Lei n.º 13.709/2018) estabelece diretrizes importantes, mas as contribuições sugerem que medidas adicionais, como a obrigatoriedade de transparência em algoritmos e maior fiscalização pela ANPD, são necessárias para mitigar riscos de violações de privacidade e abusos em publicidade direcionada.

4.1.1.3. Desinformação e discursos de ódio

Propostas sugerem que a regulação deve abordar essas práticas, mas respeitando o regime de responsabilidade previsto no Marco Civil da Internet. A disseminação de desinformação e discursos de ódio é outro ponto crítico. O Marco Civil da Internet prevê responsabilidades limitadas para as plataformas, protegendo-as de censura prévia. Contudo, a consulta pública destacou a necessidade de maior responsabilização das plataformas na moderação de conteúdo, desde que respeitem o direito constitucional à liberdade de expressão.

Responsabilidade solidária - No campo das obrigações civis, o Art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) estabelece que as plataformas digitais só podem ser responsabilizadas civilmente por conteúdo de terceiros, caso, após ordem judicial específica, não tomem as providências necessárias para remover tal conteúdo. Esse dispositivo foi reafirmado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.937.821-SP, que limitou a responsabilidade das plataformas em respeito à liberdade de expressão.

4.1.1.4 Transparência e proteção ao direito do consumidor

Adicionalmente, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei n.º 8.078/1990, aplica-se às relações entre usuários e plataformas. Os Arts. 6º e 14 tratam do dever de transparência e da responsabilidade pelo fornecimento de serviços, sendo aplicáveis às práticas de algoritmos de recomendação e curadoria de conteúdo.

A regulação de plataformas digitais deve estar em consonância com os princípios constitucionais, como a liberdade de expressão, a livre iniciativa e o direito à privacidade. A necessidade de garantir o devido processo legal e a ampla defesa também é fundamental. Esta regulamentação deve ser analisada sob o prisma do Direito Civil, Constitucional e Penal, considerando as interações entre os direitos fundamentais e os princípios econômicos. Os desafios incluem a proteção da liberdade de expressão, privacidade, concorrência e o combate a práticas abusivas, como a desinformação e o abuso de poder econômico.

4.2. Direito Constitucional

A regulamentação também deve abordar as **ameaças à democracia e aos direitos humanos**, como a disseminação de desinformação, extremismo e discurso de ódio. É fundamental garantir a transparência nas práticas de moderação de conteúdo, priorização, direcionamento e impulsionamento de conteúdo, além de proteger os direitos dos trabalhadores em plataformas digitais. A participação da sociedade civil na definição de critérios de remoção de conteúdo é essencial para evitar censura e garantir a liberdade de expressão.

O constitucionalismo digital, como argumenta Celeste, busca estabelecer e garantir um quadro normativo para a proteção dos direitos fundamentais e o equilíbrio de poderes no ambiente digital. Nesse contexto, a disseminação de desinformação e discurso de ódio são apontados como ameaças à democracia e aos direitos humanos que a regulamentação deve abordar. A peculiaridade do ambiente digital, com a ascensão de atores privados ao lado dos Estados-Nação como potenciais infratores de direitos fundamentais, exige que o conceito de constitucionalismo se desvincule da dimensão puramente estatal para avaliar plenamente o surgimento desses poderes e seus impactos. Portanto, reforça a necessidade de analisar e definir conceitos como desinformação e discurso de ódio dentro de um arcabouço constitucional aplicado ao ambiente digital, buscando limitar o poder tanto de atores públicos quanto privados que possam afetar a proteção desses direitos.

4.2.1. Assegurar direitos

Embora o foco principal de Celeste não seja o direito concorrencial, sua análise sobre o equilíbrio de poderes no ambiente digital tangencia a questão da concentração de mercado e do abuso de poder econômico. Celeste reconhece que o constitucionalismo digital visa limitar o poder de diferentes atores. Nesse sentido, a preocupação constitucional com a livre concorrência (Art. 170 da CF) pode ser vista como um dos pilares para garantir esse equilíbrio de poderes no ambiente digital, evitando que plataformas dominantes restrinjam a inovação e prejudiquem os direitos dos usuários e outros agentes econômicos. Ao ampliar a lente do constitucionalismo para além do Estado e para os poderes privados no digital, oferece um embasamento teórico para se pensar a aplicação de princípios constitucionais como o da livre concorrência nesse novo contexto.

A remoção obrigatória de conteúdo por simples notificação, sem a devida análise

judicial, em casos que não se enquadrem nas exceções já previstas no Marco Civil da Internet, pode ser considerada uma restrição desproporcional à liberdade de expressão, configurando censura prévia.

4.2.2. Garantir o equilíbrio entre liberdade de expressão e responsabilidade social

A liberdade de expressão, consagrada no Art. 5º, IV e IX, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é um direito fundamental que precisa ser garantido em qualquer regulação de plataformas digitais. Decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ADPF 130, que declarou a Lei de Imprensa não recepcionada pela Constituição, reforçam que restrições à liberdade de expressão devem ser excepcionais e pautadas pelo princípio da proporcionalidade. Contudo, o STF também reconheceu, em casos como o julgamento da ADC 51, que a liberdade de expressão não é absoluta, devendo ser harmonizada com outros direitos, como a dignidade da pessoa humana e a privacidade.

4.2.3. Garantir a privacidade de dados dos usuários

Além disso, a soberania nacional e o direito à privacidade são assegurados pelos Art. 1º, I, e Art. 5º, X e XII, da CF/88. A coleta e o uso de dados pessoais pelas plataformas devem observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n.º 13.709/2018, garantindo que práticas invasivas ou desproporcionais sejam coibidas.

4.3. Direito Penal

As plataformas digitais podem ser utilizadas para a prática de crimes, como a difamação, a injúria, a ameaça e a incitação ao crime. A legislação penal brasileira já prevê punições para esses crimes, mas a aplicação da lei no ambiente digital apresenta desafios específicos.

A arquitetura das plataformas digitais pode tanto permitir quanto limitar certas atividades, funcionando como uma forma de regulação” (Lessig, 1999, p. 297).

O autor argumenta que a ausência de fronteiras físicas, a jurisdição tradicional torna-se complexa é, muitas vezes, ineficaz para lidar com os crimes digitais. Há também que se considerar a multiplicidade de pontos de presença das plataformas digitais com servidores em diversos pontos geográficos pelo planeta e o espaço aéreo. (CARVALHO & SANTOS FILHO, 2024)

4.3.1. Promover a prevenção de crimes e a proteção dos bens jurídicos relevantes dos consumidores e empresas.

As plataformas digitais podem ser utilizadas para a prática de crimes, como a difamação, a injúria, a ameaça e a incitação ao crime. A legislação penal brasileira já prevê punições para esses crimes, mas a aplicação da lei no ambiente digital apresenta desafios específicos

4.3.2. Prever sanções específicas para infrações relacionadas a dados e privacidade.

Discursos de ódio e desinformação podem ser enquadrados como crimes previstos no Código Penal - Discursos de ódio, desinformação e práticas que atentem contra a ordem econômica ou social podem ser tipificados no Código Penal Brasileiro. A disseminação de notícias falsas que causem pânico ou prejuízo pode ser enquadrada no Art. 286 (incitação ao crime) e no Art. 340 (comunicação falsa de crime). O combate a esses crimes deve respeitar os parâmetros da liberdade de expressão, evitando censura prévia, como destacado na ADPF 130.

4.3.3 A concentração de mercado e o abuso de poder econômico

Representam riscos importantes. As grandes plataformas detêm vantagens competitivas devido a economias de escala, efeitos de rede e acesso a grandes quantidades de dados, o que pode prejudicar a concorrência e a inovação. Medidas de mitigação incluem a definição de regras de interoperabilidade de dados, a proibição do autopreferenciamento e a obrigação de compartilhamento de dados com concorrentes. Adicionalmente, a revisão de critérios para análise de atos de concentração, considerando o número de usuários e faturamento global, é crucial.

4.3.4. A proteção de crianças e adolescentes

A aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA no ambiente digital é outro ponto crucial. As plataformas devem adotar medidas para garantir a segurança e o bem-estar dos menores, incluindo a implementação de termos de uso e políticas de privacidade em linguagem acessível e a oferta de mecanismos de controle parental. É importante nomear e especificar com clareza os temas que impactam esse público, considerando os efeitos do uso excessivo de mídias digitais.

4.3.5. Crimes contra a honra (Art. 138-140, Código Penal - CP)

A prática de calúnia, difamação e injúria em plataformas digitais é recorrente. A jurisprudência brasileira reconhece que essas condutas se agravam pela disseminação em massa e permanência do conteúdo na Internet, conforme o STJ (REsp 1.959.973-RJ).

4.3.6. Desinformação e incitação ao crime (Art. 286, CP)

A disseminação de notícias falsas (fake news) e discursos de ódio pode ser enquadrada como incitação ao crime ou apologia a fatos criminosos. O STF, na ADPF 572, enfatizou a necessidade de equilibrar liberdade de expressão e combate a conteúdos que ameacem a ordem democrática.

4.3.7. Crimes cibernéticos (Lei 12.737/2012 - Lei Carolina Dieckmann)

Invasão de dispositivos informáticos para obter, adulterar ou destruir dados é tipificado no Art. 154-A do CP. Jurisprudências como o HC 598.051-SP (STJ) destacam a necessidade de punição proporcional a esses atos, comuns em plataformas digitais.

Golpes via Internet, através de links sediados em servidores em território nacional ou estrangeiro aplicados em idosos, crianças e adolescentes.

4.3.8. Abuso econômico (Lei 12.529/2011)

Práticas como o monopólio e a exploração abusiva de consumidores podem configurar crimes contra a ordem econômica, sendo fiscalizados pelo CADE, que atua em parceria com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

A regulação deve prever sanções penais proporcionais, aliadas a mecanismos de prevenção e cooperação entre plataformas e autoridades. A jurisprudência reforça que a aplicação da lei deve proteger tanto os direitos fundamentais quanto a ordem pública.

5. Classificação das contribuições

A metodologia utilizada para classificação considerou todas as 1.336 contribuições à Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais que esteve aberta ao público de 25 de abril a 16 de julho de 2023. publicou um relatório de sistematização dos resultados da consulta sobre regulação de plataformas digitais. Este relatório foi produzido com o objetivo de apresentar os resultados do processo de consulta de uma forma mais acessível e sintética. A intenção principal era permitir que o público conhecesse e compreendesse as diferentes perspectivas existentes, os consensos e os dissensos sobre os diversos temas tratados na consulta. Além disso, o relatório visa apontar os pontos que merecem ser aprofundados em discussões futuras, bem como as eventuais particularidades e nuances nas abordagens dos participantes.

O relatório de sistematização do CGI.br buscou organizar os elementos-chave para o desenho de uma regulação de plataformas digitais. Isso incluiu potenciais definições e classificações de plataformas, os riscos e desafios apresentados por suas atividades, as medidas capazes de mitigá-los, e os atores e arranjos institucionais necessários para implementar uma futura regulação. Ao fazer isso, o CGI.br esperava contribuir para o avanço das discussões em curso no país sobre a regulação das plataformas, considerando as diferentes visões dos diversos setores da sociedade e a discussão global sobre o tema.

Para garantir a fidelidade às ideias dos participantes, o relatório transcreveu trechos diretos das contribuições. A organização das questões abordadas nas contribuições buscou a melhor agregação temática, visando estimular a compreensão estrutural dos tópicos e a organização das questões-chave para futuras discussões sobre a definição e qualificação das plataformas digitais. Em suma, o relatório oferece um mapa de consensos e dissensos entre os setores privado, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica e setor governamental, favorecendo a construção de acordos multissetoriais.

Estas contribuições, disponibilizadas publicamente pelo CGI.br, constituem a principal fonte empírica para a identificação das diversas perspectivas e argumentos explorados ao longo deste artigo. A metodologia adotada buscou identificar os principais pontos de convergência e divergência entre os participantes, em linha com a sistematização realizada pelo próprio CGI.br, a fim de aprofundar o debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil, incluindo discussões legislativas no Congresso Nacional, e visava obter uma ampla escuta dos diversos setores sociais. As contribuições coletadas foram organizadas em três eixos principais para análise.

Entre os contribuintes participantes encontram-se atores de diversos setores incluindo os quatro que compõem o CGI.br e através do relatório de sistematização detalhou a quantidade de contribuições por setor:

- Terceiro Setor: 549 contribuições (41%)
- Comunidade Científica e Tecnológica: 526 contribuições (39,5%)
- Setor Empresarial: 203 contribuições (15%)
- Setor Governamental: 58 contribuições (4,5%)

É evidente os diversos tipos de transgressões no ambiente digital e as dificuldades inerentes à aplicação e fiscalização das leis existentes, fornece um contexto para categorizar as propostas de regulação.

Para a classificação das propostas dos contribuintes da Consulta, uma planilha foi criada contendo todas as (n) contribuições. A partir desta massa de dados as palavras-chaves relacionadas ao Direito e ao ordenamento jurídico foram contabilizadas nas consultas. Através de mecanismos de machine learning, técnicas LLM (Large Language Model), e a utilização de inteligência generativa para sistematizar as contribuições, esta pesquisa classificou-as conforme descrito será nos próximos itens, considerando as entre: inconstitucionais, necessárias e perfeitamente viáveis.

Quanto aos objetivos este estudo enquadra-se como uma pesquisa descritiva e explicativa. É descritiva porque seu objetivo central é explorar as contribuições da consulta. Ao fazer isso, este artigo busca mapear e apresentar as diferentes perspectivas dos diversos setores da sociedade brasileira sobre o tema. A própria estrutura do artigo, dividida pelos três eixos da consulta, reflete essa intenção de descrever o conteúdo das contribuições. É também explicativa porque o artigo não se limita a descrever as contribuições, mas também visa analisar a viabilidade jurídica das propostas apresentadas, categorizando-as como inconstitucionais, necessárias ou perfeitamente viáveis. Ao fazer essa categorização e propor diretrizes, o artigo busca explicar os desafios e oportunidades da regulação, oferecendo uma visão crítica sobre o tema. Este trabalho observará a viabilidade jurídica das propostas à luz do Direito Civil, Constitucional e Penal também reforça o caráter explicativo da análise. Embora o artigo se baseie em dados de uma consulta pública, o que poderia ter um componente exploratório na fase inicial da consulta em si, o foco principal do artigo parece ser a descrição e análise das contribuições já coletadas para, então, explicar suas implicações e possíveis caminhos para a regulação.

No que tange aos diversos procedimentos metodológicos, conforme apresentados na Sistematização realizada pelo CGI.br, este artigo segue por quatro linhas:

Documental: O artigo foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br, que constituem documentos primários de uma consulta pública. Além disso, apoia-se na legislação brasileira, como o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no Decreto n.º 10.411/2020, e faz referência inclusive ao Projeto de Lei (PL) n. 2.630 (Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet).

Jurisprudencial: O estudo se apoia na jurisprudência brasileira, incluindo decisões do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de analisar a viabilidade jurídica das propostas. A jurisprudência reforça a necessidade de proteger tanto os direitos fundamentais quanto a ordem pública na aplicação da lei.

Bibliográfica: O artigo se baseia em estudos e em uma revisão das melhores práticas

internacionais, como o Digital Markets Act (DMA) da União Europeia. A ampliação da bibliografia é inclusive uma sugestão de um dos pareceristas. O relatório de sistematização do CGI.br menciona a utilização de conceitos específicos existentes na literatura para apoiar a organização e análise das contribuições.

De levantamento (Análise de Dados Primários): foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br. A análise dessas contribuições é central para o objetivo do artigo de avaliar a viabilidade jurídica das propostas e propor diretrizes. O relatório de sistematização detalha como essas contribuições foram recebidas e analisadas. A classificação das contribuições em diferentes categorias também indica um processo de análise e categorização de dados primários.

Desta forma, o presente trabalho utiliza uma abordagem metodológica que combina a análise documental (legislação e contribuições da consulta pública), jurisprudencial (decisões dos tribunais), bibliográfica (estudos e melhores práticas internacionais), e de levantamento (análise das contribuições da consulta pública como dados primários).

5.1. Critérios para classificação: faturamento, usuários e a busca por um equilíbrio Regulatório

A definição de critérios claros e objetivos para classificar as plataformas digitais é essencial para a implementação de uma regulamentação assimétrica. O valor de mercado ou faturamento, frequentemente utilizado como indicador de poder econômico, é um critério relevante, mas deve ser considerado em conjunto com outros fatores. A dinâmica dos mercados digitais, marcada por flutuações rápidas e estratégias de crescimento agressivas, torna o faturamento, isoladamente, um indicador insuficiente.

O número de usuários, por outro lado, apresenta-se como um critério mais robusto para avaliar o impacto de uma plataforma e a necessidade de regulamentação. Uma plataforma com muitos usuários brasileiros tem maior potencial de influenciar o debate público, moldar comportamentos e impactar a economia. Além disso, a quantidade de usuários pode servir como um indicador da capacidade da plataforma de arcar com os custos da regulamentação.

A busca por um equilíbrio regulatório exige, portanto, a combinação de diferentes critérios, como faturamento, número de usuários e tipo de serviço oferecido. Essa abordagem multifacetada permite a criação de categorias de plataformas com níveis de regulamentação diferenciados, proporcionais aos seus impactos e capacidades.

A classificação dos critérios não é um compilado pessoal do autor, mas sim elementos centrais que emergiram das discussões e contribuições da consulta pública conduzida pelo CGI.br em 2023 sobre a regulação de plataformas digitais. O "Artigo.pdf" explora essas contribuições, utilizando esses critérios como parte do primeiro eixo de análise: "Quem regular? Definição e classificação das plataformas digitais".

Esses critérios foram apresentados e debatidos no âmbito da consulta pública do CGI.br, como demonstrado na Sistematização apresentada. Por exemplo:

A **participação de mercado (*market share*)** foi um dos critérios sobre os quais os

participantes comentaram e definiram, sendo considerado por muitos como um indicador fundamental para classificar plataformas digitais. Contudo, houve ressalvas sobre a complexidade de sua aplicação no contexto digital.

O **valor de mercado** ou faturamento também foi amplamente discutido como critério relevante para identificar plataformas com poder significativo. No entanto, alguns participantes apontaram suas limitações e a necessidade de combiná-lo com outros critérios.

A **quantidade de usuários e de clientes** (empresariais ou não) foi mencionada como um critério importante para avaliar o alcance e o impacto de uma plataforma.

O **controle essencial de acesso** (*gatekeeper*) é um conceito que surgiu como central para a regulação assimétrica, sendo considerado por muitos como um indicador fundamental para classificar plataformas.

Os **tipos de serviços** oferecidos pelas plataformas foram igualmente apontados como um critério crucial, dada a diversidade de serviços e os diferentes riscos e desafios regulatórios associados a cada tipo.

O relatório de sistematização produzido pelo CGI.br, referenciado como (CGI.BR, 2023), organizou as contribuições da consulta pública em torno de elementos-chave, incluindo potenciais definições e classificações de plataformas, utilizando esses e outros critérios como base para identificar atores que oferecem maior risco à sociedade e seriam o alvo principal da regulação.

Portanto, essa classificação não é um produto final e formalmente definido pelo CGI.br como um modelo regulatório fechado, mas sim um reflexo dos principais pontos levantados, discutidos e propostos pelos diversos setores da sociedade durante a consulta pública. O CGI.br, através da consulta e do relatório de sistematização, buscou organizar e apresentar as diferentes perspectivas sobre esses critérios para informar futuras discussões e o possível desenho de uma regulação. A agenda do CGI.br envolveu a coleta e análise dessas contribuições como um passo fundamental para a compreensão das necessidades e desafios da regulação de plataformas digitais no Brasil.

A partir da análise do material da consulta pública, as contribuições foram classificadas em três categorias:

5.1.1. Contribuições inviáveis

São aquelas propostas incompatíveis com o Ordenamento Jurídico Brasileiro que contrariam princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como a liberdade de expressão, a livre iniciativa, a privacidade e a proporcionalidade. Um exemplo é a proposta de responsabilização direta das plataformas por todos os conteúdos gerados por terceiros, o que violaria o regime de responsabilidade intermediária previsto no Art. 19 do Marco Civil da Internet.

As contribuições consideradas inconstitucionais na consulta pública sobre regulação de plataformas digitais são aquelas que contrariam princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. Destaca-se como exemplo a proposta de responsabilização direta das plataformas por todos os conteúdos gerados por terceiros,

o que violaria o regime de responsabilidade intermediária previsto no Art. 19 do Marco Civil da Internet. Outro exemplo de contribuição inconstitucional seria a criação de filtros prévios para conteúdo, que poderia violar a liberdade de expressão, garantida no Art. 5º da Constituição Federali.

Esta pesquisa não detalha contribuições específicas nomeadas como inviáveis, mas categoriza algumas propostas como demandando legislações complementares regulatórias para serem implementadas. Embora não sejam inconstitucionais, essas propostas podem ser consideradas inviáveis no contexto do ordenamento jurídico atual sem a criação de novas leis ou regulamentações. Adicionalmente, algumas contribuições apontam para a insuficiência da legislação concorrencial transetorial existente para remediar certas preocupaçõesii. O IBRAC (Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional) argumenta que qualquer solução regulatória deve ser precedida de um estudo detalhado que justifique a insuficiência da legislação concorrencial atual.

A análise das contribuições revela uma preocupação com propostas que poderiam gerar sobrecarga regulatória ou desestímulos à inovação por parte dos agentes econômicosiii. A vedação geral e ex-ante de iniciativas empresariais como a verticalização, por exemplo, é apontada pelo IBRAC como potencialmente prejudicial ao bem-estar do consumidor, a menos que robustos estudos e evidências demonstrem consequências positivasiv. Da mesma forma, algumas entidades como a Câmara.e-net e a ALAI (Associação Latino-Americana de Internet) reiteram que a atual legislação já permite a aplicação rigorosa contra certas preocupações, questionando a necessidade de novas regulações em certos âmbitos.

5.1.2. Contribuições necessárias

Estabelecer indicadores para medir e mitigar riscos específicos, como impactos à privacidade e abusos econômicos.

Desenvolver critérios específicos para incluir plataformas com menor participação de mercado, mas com potencial de gerar impactos significativos.

Propostas que demandam legislações complementares regulatórias. Essa categoria inclui propostas que, embora não sejam incompatíveis com o ordenamento jurídico atual, exigem a criação de novas leis ou regulamentações para serem implementadas. Exemplos incluem a criação de regras específicas para transparência em algoritmos e a ampliação das competências da ANPD para supervisionar práticas de monetização de dados.

Regras específicas para transparência em algoritmos alterando normas vigentes ou exigindo ser necessária a criação de nova lei.

Criação de um arcabouço regulatório específico para plataformas digitais, definindo obrigações de transparência, mecanismos de combate à desinformação e medidas de proteção aos trabalhadores.

Estabelecimento de regras claras para a responsabilização civil das plataformas por danos causados por conteúdos de terceiros, equilibrando a liberdade de expressão com o direito à indenização.

A criação de um fundo de apoio ao jornalismo, financiado pelas plataformas digitais,

demandaria a criação de uma nova lei que estabelecesse os critérios para a arrecadação e gestão dos recursos, bem como os parâmetros para a distribuição aos veículos de comunicação.

5.1.3. Contribuições *perfeitamente viáveis*

Adotar um modelo similar ao Digital Markets Act europeu, com adaptações ao contexto brasileiro. Estas propostas são compatíveis com o ordenamento jurídico atual, como o fortalecimento da governança multissetoriali por meio do CGI.br. Estas propostas podem ser implementadas a curto ou médio prazo, utilizando o arcabouço jurídico existente. Exemplos incluem o fortalecimento da governança multissetorialii por meio do CGI.br e a promoção de mecanismos de autorregulação e correção baseados em boas práticas internacionais.

- Fortalecimento da LGPD, com a criação de mecanismos de fiscalização e a aplicação de sanções em caso de violações.
- Implementação de medidas de autorregulação regulada, com a participação de diferentes atores, para a criação de códigos de conduta e melhores práticas.
- Criação de um conselho multissetorialiii para acompanhar a implementação da regulação e promover o diálogo entre governo, empresas e sociedade civil.
- Implementar mecanismos de co-regulação e aprimorar os já previstos no Marco Civil da Internet.

A exigência de relatórios de transparência sobre a moderação de conteúdo, detalhando os critérios utilizados para a remoção ou sinalização de conteúdo, é uma medida viável, que pode ser implementada por meio de regulamentação infralegal.

Propostas que desconsiderem os desafios de fiscalização e aplicação das leis no ambiente digital, poderiam ser consideradas inviáveis na prática, mesmo que constitucionalmente válidas (CARVALHO & SANTOS FILHO, 2024).

5.2 Análise de impacto regulatório

A adoção de análises de impacto regulatório (AIR), previstas no Decreto n.º 10.411/2020, é fundamental para garantir que qualquer intervenção do Estado seja baseada em dados concretos e na necessidade de mitigar riscos identificados. A AIR permite que a regulação das plataformas digitais seja medida, proporcional e adaptada às características do mercado, evitando a imposição de regras excessivas que possam prejudicar a inovação e a competitividade. A regulação deve ser projetada com a flexibilidade necessária para se ajustar às rápidas mudanças no ecossistema digital.

Quanto à definição do órgão regulador, as posições divergem entre o aproveitamento de instituições já existentes, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), e a criação de uma nova agência reguladora. Alguns defendem que o CADE e a Senacon já possuem as ferramentas necessárias para atuar na regulação de plataformas digitais. Nesse sentido, a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), já se orienta pela repressão ao abuso do poder econômico, um dos riscos associados à atuação de grandes plataformas. O Decreto nº 8.771/2016, que

regulamenta o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), reforça o papel do SBDC na "apuração de infrações à ordem econômica" no contexto da regulação da rede. Além disso, a Senacon tem um papel importante a desempenhar na apuração de violações aos direitos dos consumidores nas relações com plataformas digitais. A Câmara.e-net defende que a legislação concorrencial não deve "tentar remediar outras áreas de política pública", sugerindo que as questões de concorrência relacionadas a plataformas podem ser tratadas pelas estruturas existentes. O Instituto Nupef também defende um sistema de regulação baseado em órgãos existentes, destacando que há estruturas regulatórias estabelecidas que deveriam aplicar leis em vigor às plataformas digitais.

Por outro lado, diversas contribuições à consulta pública sobre a regulação de plataformas digitais defendem a criação de uma nova agência reguladora. Essa necessidade surge da percepção de que a regulação de plataformas digitais não se encaixa exclusivamente na competência de nenhuma das autoridades regulatórias já instituídas no país. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sugeriu a construção de um "Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais tripartite" com um órgão independente encarregado de supervisionar o cumprimento das normas. O Projeto de Lei (PL) nº 2.630/2020, em tramitação no Congresso Nacional, chegou a prever a instituição de um "Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet". A ABRANET entende que uma nova autoridade multissetorial é necessária para fiscalizar a aplicação de diretrizes legalmente estabelecidas e o cumprimento de compromissos de autorregulação. A Coalizão Direitos na Rede (CDR) também defende uma nova agência de supervisão autônoma apoiada por um conselho participativo e multissetorial. A proposta da OAB evidencia a necessidade de uma nova autoridade regulatória para monitorar a atuação das plataformas digitais e a incapacidade de que uma única perspectiva informe sua atuação, propugnando pela multissetorialidade. Entidades como CDR, Idec, IRIS e IP.rec defendem uma autoridade reguladora independente que centralize a aplicação e a interpretação das normas, com funções de normatização, fiscalização e sancionamento.

Conclusão

A ascensão meteórica das plataformas digitais revolucionou a maneira como interagimos, consumimos informação, fazemos negócios e participamos da vida social. Essas plataformas, que abrangem uma miríade de serviços online, desde redes sociais e comércio eletrônico até plataformas de notícias, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens, tornaram-se onipresentes, moldando o tecido da sociedade contemporânea. No entanto, essa ubiquidade também trouxe consigo uma série de desafios complexos que exigem uma análise cuidadosa e uma resposta regulatória robusta.

Embora a análise presente tenha se concentrado na identificação e organização das contribuições à consulta pública do CGI.br à luz da legislação existente e das discussões conceituais, reconhece-se o potencial enriquecedor de uma análise aprofundada da problemática sob a ótica do Direito e das Políticas Públicas (DPP). Essa

abordagem poderia explorar de forma mais detida a formulação, implementação e avaliação de políticas regulatórias para o ambiente digital, considerando os objetivos sociais, econômicos e políticos envolvidos. Contudo, essa análise mais abrangente demandaria um escopo de investigação mais amplo e tempo adicional para sua devida realização.

Torna-se imperativo explicitar a compreensão de governança no contexto da regulação do universo digital, um termo cada vez mais central nos debates contemporâneos. Para além de sua acepção geral, no âmbito digital, a governança manifesta-se como um processo dinâmico e multissetorial. Dela emergem diversos atores, incluindo o governo, com a função de estabelecer marcos legais e regulatórios; a sociedade civil, representando os interesses dos usuários e promovendo a defesa de direitos; o setor privado, responsável pelo desenvolvimento e operação das plataformas e infraestruturas digitais; e a comunidade acadêmica e técnica, contribuindo com expertise e conhecimento para informar as decisões. O propósito fundamental dessa governança é assegurar um ambiente digital que promova a proteção de direitos fundamentais, o equilíbrio de poderes e o desenvolvimento ético e responsável da tecnologia.

Nesse sentido, a experiência brasileira de governança da Internet, centrada no modelo multissetorial do CGI.br, oferece um importante referencial. Conforme apontado nas contribuições à consulta pública, a regulação das plataformas digitais deve ser orientada pelo princípio da governança democrática e colaborativa da Internet, tendo o multissetorialismo como referência incontornável. Compete ao CGI.br elaborar diretrizes, estudos e recomendações para a governança das plataformas, assim como o faz para a Internet, operando como espaço dialógico e de participação social. As atribuições primárias associadas ao CGI.br seriam, portanto, as de prover diretrizes e recomendações, configurando um poder normativo e regulamentador, com o objetivo de orientar a atuação dos diversos atores e instâncias envolvidas na regulação do ambiente digital brasileiro.

A regulação de plataformas digitais no Brasil é uma tarefa que exige equilíbrio entre controle e liberdade, segurança e inovação. A análise das contribuições coletadas pela consulta pública do CGI.br revela um consenso sobre a necessidade de um modelo regulatório dinâmico, multissetorial e proporcional, que seja capaz de enfrentar os desafios do ambiente digital sem sufocar sua evolução. Deve ainda combinar flexibilidade e eficácia, ser transparente e orientada pela proporcionalidade, respeitando os marcos jurídicos existentes e promovendo a inovação.

A regulação de plataformas digitais é um desafio complexo, que exige um debate amplo, democrático e multissetorial. As contribuições da consulta pública do CGI.br demonstram a pluralidade de visões e a necessidade de encontrar soluções equilibradas, que protejam os direitos fundamentais sem sufocar a inovação.

O modelo de co-regulação, que combina a supervisão estatal com a autorregulação, é essencial para garantir a proteção dos direitos dos usuários e a manutenção da livre concorrência. A base jurídica para essa regulação está nas normas já existentes, como o Marco Civil da Internet, a LGPD e as decisões do STF e STJ, que oferecem um guia para a criação de um ambiente regulatório equilibrado e eficaz. As contribuições ao CGI.br revelam um consenso sobre a necessidade de regulação setorial e assimétrica, mas

também indicam desafios em garantir a liberdade de expressão e a proporcionalidade das medidas. Este artigo propõe que o Brasil adote um modelo regulatório inspirado nas melhores práticas internacionais, adaptado ao seu contexto jurídico e social.

A aplicação do Direito Brasileiro, em especial do Marco Civil da Internet, da LGPD e da Constituição Federal, oferece uma base sólida para a formulação dessas normas. Contudo, é essencial que o debate regulatório seja contínuo e inclua todos os setores da sociedade, garantindo que as normas reflitam não apenas as necessidades do presente, mas também os desafios do futuro.

O Brasil tem a oportunidade de liderar esse debate, construindo um arcabouço regulatório que sirva de modelo para o mundo, promovendo um ambiente digital mais justo, transparente e democrático.

Nota do Autor

O autor agradece ao CGI.br e aos participantes da consulta pública pela disponibilização de dados relevantes. Este artigo foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br, na legislação brasileira e em estudos comparativos sobre regulação digital. Este não reflete a posição oficial de nenhuma instituição, entretanto objetiva humildemente contribuir para um debate equilibrado e construtivo, oferecendo uma análise imparcial para o avanço do debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil.

Referências

Araujo, Flávia Lefèvre Guimarães. Regulação Assimétrica de Plataformas Digitais e Proteção do Consumidor. Revista de Direito do Consumidor, 2022.

Barata, Joan. "Regulating Online Platforms Beyond the Marco Civil in Brazil : The Controversial "Fake News Bill". *Tech Policy Press*. 23.05.2023. Disponível em: <https://www.techpolicy.press/regulating-online-platforms-beyond-the-marco-civil-in-brazil-the-controversial-fake-news-bill>

Black, Julia. Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Learned. In: *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD Publishing, 2010. p. 185–224. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264082939-en>.

Brasil. Câmara dos Deputados. PL 2630/2020 (Lei das Fake News). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256732>

Brasil. Código de Defesa do Consumidor – CDC. Lei nº 8.078/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm

Brasil. Código de Processo Civil – CPC. Lei n.º 13.105/2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Brasil. Códigos Civil – CC. (Lei n.º 10.406/2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade; Procedimento Preparatório nº 08700.003089/2023-85. – Google/Meta/Telegram. Brasília: 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1MQnTNkPQ_sX_bghfgNtnzTLgP9Ehbk5UOJvmyzesnbE-Rf6Pd6hBcedDS_xdwMQMK6_PgwPd2GFLjH0OLyFQRJBKyyt97aSMch_VP6nl3noMik2oHwMMG1ZOgV6EGw

Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade. Ato de Concentração nº 08700.004862/2016-60 – Microsoft/LinkedIn. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conecta/catalogo/apis/consultar-ato-de-concentracao>.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Lei n.º 8.069/1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

Brasil. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, cria a Agência Nacional de Proteção de Dados. Lei n.º 13.709/2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm

Brasil. Lei Temas de Repercussão Geral – Rep. Geral Lei n.º 11.418/2006.

Brasil. Marco Civil da Internet – MCI. Lei n.º 12.965/2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm.

Brasil. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC; Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade. (Lei n.º 12.529/2011)

Brasil. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – Senacon. Decreto nº 2.181, de 20 de março de

1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Alterado pelo Decreto nº 10.887, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF ADI 6334, Ação Dir. de Inconst. c/ Lim. Rel. Min. Cristiano Zanin, Manif. PGR 17.10.2024; Recte. (s) Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão - ABPI-TV. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5877662>

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF RE 1037396, Rep. Geral Tema: 987. Leading case. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. d. j. 11.06.2025; Recte. (s) Facebook Serviços Online do Brasil LTDA. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5160549&numeroProcesso=1037396&classeProcesso=RE&numeroTema=987>

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF RE 1057258, Rep. Geral Tema: 533, Leading case. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. d. 11.06.2025; Recte. (s) Google Brasil Internet LTDA. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5217273&numeroProcesso=1037396&classeProcesso=RE&numeroTema=533>

Carvalho, Gustavo Henrique B. & Santos Filho, Ronaldo F. Plataformas Digitais e os Desafios Legais: explorando os limites da territorialidade, Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 12, n. 1, p. 136-152, jan./jun. 2024 ISSN 2358-7008 disponível em: <https://doi.org/10.55839/2358-7008RCDv12n1pa136-152>

Celeste, Edoardo. Constitucionalismo Digital: Mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça | Belo Horizonte, Escola de Direito PUCRS ano 15, n. 45, p. 63-91, jul./dez. 2021 63, disponível em:
<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1219>

Cerf, Vinton. A Brief History of the Internet and Related Networks. Internet Society. 2017

CGI.br Grupos de Trabalho. Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 13/12/2023, Disponível em: <https://cgi.br/publicacao/sistematizacao-das-contribicoes-a-consulta-sobre-regulacao-de-plataformas-digitais/>

CGI.br Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Resolução CGI.br nº 2009/003/P. 2009.

CGI.br. Contribuições recebidas na Consulta sobre chamada pública sobre Regulação de Plataformas Digitais. 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

Couto e Silva, Cláudio Finkelstein. Intervenção do Estado e regulação econômica. São Paulo: Saraiva, 2008.

Dias, Daniel Pires Novais; Belli, Luca; Zingales, Nicolo; Gaspar, Walter; Curzi, Yasmin. Plataformas no Marco Civil da Internet: a necessidade de uma responsabilidade progressiva baseada em riscos. Civilistica.com, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1–24, 2023. Disponível em:
<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/931>

Europeia, União. Digital Markets Act, 2022, Disponível em: <https://digital-markets-act.ec.europa.eu/>

Europeia, União. Digital Services Act, 2022. Disponível em:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_pt

Gico Jr., Ivo Teixeira. Regulação de plataformas digitais: institucionalidade e racionalidade regulatória. *Revista de Direito Administrativo*, v. 282, 2023.

Gorwa, Robert. The Platform Governance Triangle: Conceptualizing the Role of Public, Private and Civil Society Actors in the Regulation of the Digital Ecosystem. *Internet Policy Review*, 2019.

Gurgel, Caio Emerson Aguiar; Neto, João Alberto Soares; Silva, Francisco das Chagas da. Direito Digital sob a ótica do direito fundamental e do garantismo jurídico brasileiro. *Multisaberes Fadat*, vol. 01: in *Direito e Educação: pilares da existência social* / Organizadores: Clara Maria Teles Rodrigues, Francisco das Chagas da Silva e Valter Moura do Carmo - 1. ed. - Fortaleza: Mucuripe, 2024. Vários autores. 359 p.: 21

Lessig, L. *Code and other laws of cyberspace: Version 2.0*. New York: Basic Books, 2006.

Martins, Ivanildo Figueiredo. Concorrência e plataformas digitais: desafios para o direito da concorrência. *Revista de Direito Econômico*, 2021.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Competition in Digital Markets*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/competition-in-digital-markets.htm>.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Competition Policy in Digital Markets the Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions*, Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/80552a33-em>

Oliveira, Henrique Faulhaber de. Governança da Internet no Brasil: o modelo multissetorial do CGI.br. *Revista da FGV Direito SP*, 2021.

Pereira Neto, Caio Mário da Silva Pereira. Regulação de plataformas digitais e o desafio da assimetria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 45-68, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.rbdpp.org.br>

Pimentel, José Eduardo de Souza. Introdução ao Direito Digital. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 16–39, set. 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/352

Rezende, Paulo Izídio da Silva & Carvalho Jr., Paulo César de. Direito Digital e suas Aplicações: a violação de privacidade, a proteção de dados e medidas de solução. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE*, disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i11.16960>

Silva, Fernanda dos Santos Rodrigues; Vieira, Victor Barbieri Rodrigues (orgs). *Anais do IV Seminário Governança das Redes*. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2024. Disponível em: https://irisbh.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Anais-IV_SGDR.pdf

UNESCO. *Diretrizes para uma Regulação de Plataformas Digitais que Promova a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação*. Paris: Unesco, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384032>.

Moderação de conteúdo em plataformas digitais – uma reflexão baseada nos conceitos de transparência e legitimidade

George Valença é professor associado I do Departamento de Computação da UFRPE, onde lidera o grupo ASPAS. Atualmente, atua como cientista-chefe de convênios de cooperação técnica com o Instituto Alana, na área de design ético na educação, e com o TCE-PE, na área de inovação aberta, segurança da informação e IA. Seu grupo de pesquisa investiga os desafios sociotécnicos trazidos por plataformas desenvolvidas por Big Techs. Nos últimos anos, tem dedicado atenção especial a reflexões sobre uma TI ética e inclusiva, com estudos sobre a proteção de pessoas trans e não-binárias, bem como de crianças no ambiente digital, analisando temas como racismo algorítmico e design de futuro, ferramentas de controle parental, garantia dos direitos da criança por design e problemas causados pelo reconhecimento facial para pessoas trans. No pós-doutorado, investigou padrões de design manipulativo na PUC-SP.

Gustavo Carneiro é doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Políticas Públicas pela Hertie School of Governance (Berlim). Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Pedro Gueiros é mestre em Direito Civil pela PUC-Rio. Ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer. Professor Substituto de Direito Civil e Internacional Privado da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ). Professor Assistente e Advogado Orientador do Núcleo de Prática Jurídica do Ibmecc-RJ. Professor convidado dos cursos de pós-graduação da PUC-Rio, CEPED/UERJ e EMERJ. Integrante do Núcleo Legalite da PUC-Rio. Membro Suplente do Conselho Municipal de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro (CMPDPP). Graduado em Direito pelo Ibmecc-RJ.

Resumo

O processo de moderação de conteúdo é essencial para manter ambientes digitais saudáveis e proteger direitos fundamentais. No entanto, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses, e a falta de transparência nas práticas de moderação geram desconfiança entre os usuários. Nesta pesquisa, utilizamos dados da consulta pública realizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil sobre a regulação de plataformas digitais em 2023, que recebeu mais de 1.300 contribuições de diversos setores. A nossa análise revelou que a ausência de transparência nas atividades de moderação resulta em discriminação e abusos de direito, particularmente contra grupos vulneráveis. Com base nestes achados, adotamos o conceito de legitimidade democrática das plataformas, abordando seus tipos e a relevância do tema para a governança destes ambientes digitais. Assim, este estudo contribui para o debate sobre a necessidade de aprimorar a transparência nas práticas de moderação de conteúdo, sendo um insumo para debates e propostas de diretrizes legais.

Palavras-chave: Moderação de Conteúdo, Plataformas, Princípio da Transparência.

1. Introdução

Entre 25 de abril e 16 de julho de 2023, o Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) realizou uma consulta pública sobre a regulação de plataformas digitais. Esta consulta

fez parte de um contexto maior de debates realizados pelo CGI.br sobre o tema desde 2021. Ao todo, foram recebidas 1.336 contribuições, de 140 pessoas físicas e organizações de todos os quatro setores que compõem o CGI.br (setor governamental; terceiro setor; setor empresarial e; comunidade científica e tecnológica). De forma sintética, ela buscou ampliar o debate em três grandes eixos, quais sejam: (i) quem será regulado; (ii) o que será regulado e; (iii) como será regulado (CGI.br, 2023a).

Diversos assuntos relevantes para a regulação de plataformas foram trazidos à consulta, como liberdade de expressão, censura e pedidos de maior transparência. Dentro desse universo, escolheu-se analisar as contribuições relacionadas à moderação de conteúdo, por ser um tema interligado, invariavelmente, à efetividade no exercício da comunicação na Internet, incluindo suas balizas.

A moderação é uma prática organizada de triagem de conteúdo gerado pelo usuário e postado em páginas da Internet, mídias sociais e outros meios de comunicação online, a fim de determinar a adequação de tal conteúdo a regras preestabelecidas. Ela é fundamental por ser inviável haver espaços online totalmente livres, sem que haja excessos e condutas indesejadas. Segundo Gillespie (2019, p. 5), as plataformas precisam moderar para proteger os usuários uns dos outros ou de grupos antagônicos, ou para remover conteúdo ofensivo, vil ou ilegal. O autor também explica que a moderação serve para que as plataformas mostrem sua melhor face ao público, a parceiros comerciais e anunciantes, com incentivos econômicos para sua existência (GILLESPIE, 2019, pp. 5,6).

Não existem plataformas sem regras de conduta. No entanto, o maior desafio neste ambiente é decidir quando, como e por que intervir. As decisões tomadas por essas empresas afetam usuários de diversos países, com legislações e contextos culturais diferentes. Uma mesma foto ou conduta pode ser aceitável em um local, ofender pessoas de uma parte do globo ou até mesmo ser ilegal em outra. Essas decisões de moderação de conteúdo possuem consequências que excedem o ambiente virtual interno de suas plataformas, e os interesses envolvidos nessas atividades ultrapassam as fronteiras das atividades comerciais das empresas.

Há questões globais, como, por exemplo, a proliferação de desinformação, que tem implicações para a liberdade de expressão e de imprensa e geram consequências no âmbito privado e público. Nesse sentido, as decisões de moderação de conteúdo podem ser consideradas como mecanismos efetivos de governança dessas entidades sobre a vida dos usuários. Ou seja, a moderação de conteúdo é uma forma de exercício de poder das plataformas sobre relações que ocorrem dentro de seus limites.

Este cenário motivou a busca dos autores por contribuições acerca do ecossistema de moderação de conteúdo das plataformas digitais. Realizou-se um mapeamento dos dados disponíveis na consulta, sintetizando os resultados a partir de um processo qualitativo de Síntese Temática, que revelou temas como “liberdade de expressão e censura”, “transparência” e “trabalho decente na moderação”. Este artigo se concentra na perspectiva de transparência, com interpretação dos dados à luz do conceito de legitimidade das plataformas. A hipótese levantada é de que o poder exercido acontece cada vez mais com um déficit de legitimidade perante a sociedade. Assim, surge uma concentração de poder nas mãos de entes privados, sem regulação que confira a eles mecanismos institucionais para evoluir a participação popular, o controle externo ou

até mesmo processos de revisão de decisões. Tomando como ponto de partida essa hipótese, analisou-se as contribuições sobre o tema da transparência relacionada à moderação de conteúdo, investigando suas relações com a legitimação da atividade de moderação realizada por essas empresas.

2. Metodologia

A pesquisa relatada neste artigo investigou questões ligadas à moderação de conteúdo pelas plataformas. Para isso, considerou-se a base de dados da consulta realizada pelo CGI.br sobre regulação de plataformas digitais em 2023. Numa **fase 1**, foram reunidos os dados da consulta, que recebeu mais de 1.300 contribuições de pessoas, empresas, governo, terceiro setor e comunidade científica. Este levantamento foi publicado pelo CGI.br em diferentes formatos de relatório (site, CSV e PDF).

Nos dados apresentados no formato PDF, numa **fase 2**, realizou-se um mapeamento de insumos sobre moderação de conteúdo oferecidos pelos participantes da consulta. A partir da identificação de extratos de texto sobre esse tema, escopo do presente trabalho, efetuou-se uma Síntese Temática, processo que combina extratos de informação de textos como artigos, notícias ou mesmo falas de entrevista, por exemplo, para, via rotulagem, derivar conclusões e hipóteses. Ou seja, um processo sistemático e flexível para identificar e desenvolver temas (categorias) em dados qualitativos. Esta etapa combinou atividades manuais, de checagem a partir de funcionalidade de busca, com o auxílio de ferramentas de Inteligência Artificial (no caso, NotebookLM⁹, que permite, sem alucinações, gerar interpretações em cima de dados fornecidos a esta plataforma, sem consulta a outras fontes de informação). Dentre os temas identificados, pode-se enumerar os seguintes: (i) *liberdade de expressão e censura*; (ii) *transparência e algoritmos*; (iii) *impacto social e infodemia*; (v) *trabalho decente na moderação* e; (vi) *mitigação de riscos*. Esta atividade foi realizada por dois pesquisadores, tendo os seus achados discutidos com um terceiro pesquisador. Por fim, numa **fase 3**, dada a riqueza dos achados bem como a necessidade de delimitação de escopo, este texto concentrou-se nos insumos ligados ao contexto de transparência, que passou por um processo de síntese, descrito na seção de resultados. Acredita-se que a interpretação destas contribuições da sociedade civil pode permitir a derivação de diretrizes e boas práticas em termos de transparência das plataformas no ecossistema de moderação de conteúdo governado, sobretudo, por *Big Techs*.

3. Referencial conceitual

Nesta seção, apresentamos uma visão geral dos dois pilares conceituais desta pesquisa, moderação de conteúdo e transparência em plataformas, de forma que a compreensão dos resultados seja garantida e também para letramento nestes temas.

⁹ Ferramenta de IA disponibilizada pela Google em <https://notebooklm.google.com/>

3.1. Moderação de conteúdo

A moderação é uma prática organizada de triagem de conteúdo gerado pelo usuário e postado em páginas da Internet, mídias sociais e outros meios de comunicação *online*, a fim de determinar a adequação de tal conteúdo a regras preestabelecidas. O processo pode resultar em conteúdo removido por um moderador, atuando como agente da plataforma ou *site* em questão. Cada vez mais, plataformas de mídia social dependem de grandes quantidades de dados gerados por usuários para impulsionar engajamento. Com esse aumento veio a necessidade de plataformas e *sites* fazerem valer suas regras e leis relevantes ou aplicáveis, pois a postagem de conteúdo impróprio pode ser considerada uma fonte de responsabilidade, como veremos mais adiante (ROBERTS, 2020, p. 1). Assim, pode-se afirmar que não há uma plataforma completamente livre. Nela, todo conteúdo compartilhado recebe algum tipo de moderação para que haja respeito a suas regras de conduta (ou “Termos de Uso”).

Esta atividade pode ser realizada antes ou após a publicação do conteúdo nas plataformas digitais. Essas formas ou tipos de moderação trazem cada uma seus benefícios e desafios e estão em constante evolução, tendo em vista a flexibilidade e adaptabilidade inerentes à atividade. Moderação *ex ante* é aquela que ocorre antes da publicação do material. Essa solução, que se assemelha a linha editorial da mídia tradicional, encontra dificuldades devido à grande escala da tarefa imposta. Tendo em vista o tamanho do universo de conteúdo a ser moderado, essa atividade se revela quase impossível para a maioria das plataformas, com algumas exceções, como é o caso da Apple, que revisa todos os aplicativos que são disponibilizados na *Apple Store*, antes de comercializá-los (GILLESPIE, 2018, pp. 75-87).

Apesar da existência de moderações *ex ante*, quase todo o conteúdo publicado em plataformas ficará disponível até que seja notado e removido. Quanto a esse tema, Gillespie (2018, pp. 76-79) chama atenção para o fato de que moderação de conteúdo é uma tarefa bastante difícil, principalmente pela grande escala que demanda. Essa escala, segundo nota o autor, não diz respeito somente ao número gigantesco de material a ser moderado, mas também à abrangência quase global da presença dessas plataformas, abrangendo inúmeras línguas, culturas e sistemas legais.

A moderação *ex post* pode ser reativa, o que significa que os usuários podem denunciar certas publicações, que serão revisadas da plataforma. Essa é a forma utilizada pelos *Community flaggers*, pessoas de comunidades que operam como fiscais do conteúdo, encaminhando para revisão do Facebook. Segundo entendimento de Gillespie (2018, p. 87), a participação de usuários no processo traria maior legitimidade à atividade de moderação. Esta forma de moderação proativa seria a moderação realizada após a publicação do conteúdo na plataforma, fruto de um monitoramento ativo. O desenvolvimento de técnicas de Inteligência Artificial (IA) para detectar automaticamente tipos específicos de conteúdos problemáticos tem sido explorado por várias empresas, com desenvolvimento de softwares baseados em algoritmos de *machine learning* que reconhecem conteúdos problemáticos. A maior parte dos conteúdos revisados por humanos é inicialmente indicada por mecanismos automáticos de revisão, que indicam quais fotos ou conteúdos devem ser moderados com maior atenção (GILLESPIE, 2018, pp. 97-110).

A utilização de IA nesse processo promete avanços para o desafio da escala de conteúdo a ser moderado. Além disso, há promessas de que os problemas de parcialidade inerentes à atividade humana sejam superados pela utilização de algoritmos supostamente neutros. No entanto, a utilização de IA possui seus próprios desafios, como a dificuldade de construção de algoritmos que ampliem ou reproduzam desigualdades existentes no mundo atual (O'NEIL, 2017) (DA SILVA, 2022).

Partindo desta análise da atividade de moderação de conteúdo, Nicolas Suzor (2020, p. 2) constata que a Internet é efetivamente governada pelos intermediários digitais, desde as empresas que fazem a infraestrutura, até as que fornecem plataformas de redes sociais ou de ferramentas de busca. As decisões tomadas por essas empresas governam a vida dos indivíduos. Mesmo que de uma forma diferente dos Estados, essas empresas exercem governança, pois suas decisões afetam diretamente as vidas das pessoas, exercendo poder sobre o que elas falam e como se dão as interações *online* e *offline*. Nesse sentido, Klonick (2018, p. 1617) assinala que o termo “governança”, apesar de ser popular e um tanto impreciso, descreve com precisão as atividades realizadas entre os usuários e plataformas: um processo dinâmico e interativo de exercício de poder e criação de normas.

Como apresenta Klonick (2018, pp. 1602), o sistema regulatório e a jurisprudência americanos trazem incentivos para que as empresas desenvolvam suas atividades, sem se preocupar com a possibilidade de punição pelo conteúdo carregado pelos usuários. O §230 do *Communication and Decency Act* (CDA) estabelece uma ampla imunidade para as empresas com relação aos conteúdos postados por usuários. O objetivo dessa normativa era incentivar que as plataformas fossem “Bons Samaritanos” e tomassem um papel ativo na remoção de conteúdo ofensivo, ao mesmo tempo que evitava questões relacionadas à censura, que afetassem a liberdade de expressão. O tratamento legal dado pelo sistema estadunidense revela-se relevante tanto pela posição geopolítica daquele país, que influencia os debates sobre o tema no mundo, mas também por que grande parte das grandes plataformas estão situadas ali.

No mesmo sentido, o art. 18 do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) consagra, como regra, o princípio da inimizabilidade da rede, segundo o qual os provedores de conexão da Internet não podem ser responsabilizados pelo conteúdo que disponibiliza, mas sim os provedores de aplicações de Internet. Neste caso, o provedor de aplicações somente pode ser responsabilizado por danos recorrentes de conteúdo gerados por terceiros se não tomarem providências para tornar o conteúdo indisponível após ordem judicial específica (art. 19 do MCI)¹⁰ ou após notificação extrajudicial do usuário envolvendo a divulgação de conteúdos sensíveis sem o consentimento dos participantes (art. 21, MCI), situação que ficou conhecida pela doutrina como “pornografia de vingança”. É relevante registrar que o artigo 19 está tendo sua constitucionalidade discutida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito dos REs 1037396 e 1057258, não havendo, até o momento, a conclusão do julgamento.

Mesmo com esse “salvo conduto”, a atividade de moderação de conteúdo é exercida pelas grandes empresas de mídias sociais. É sabido que essas plataformas, como

¹⁰ Importante ressaltar que o §2º do art. 19, MCI, trouxe uma exceção de conteúdos envolvendo violações a direitos autorais, que traria uma regulamentação autônoma. No entanto, como a Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998) não foi atualizada, o dispositivo permanece inoperante nos dias atuais.

TikTok, X (antigo Twitter), Instagram e Youtube, não produzem efetivamente o conteúdo consumido pelos usuários, antes oferecem um espaço virtual para que os próprios usuários produzam e consumam conteúdo. Elas desenvolvem elaborados meios de ranqueamento de conteúdo controlados por algoritmos, que influenciam o que cada usuário visualiza. Por vezes, além de ranqueamento, a atividade consiste em moderação de conteúdo no sentido de controlar se os conteúdos respeitam ou não regras sobre o que é possível estar ou não naquele ambiente.

Klonick (2018, p. 1615) entende que há três fatores que influenciaram no desenvolvimento dos sistemas de moderação das plataformas: (i) uma crença ideológica em normas baseadas na liberdade de expressão; (ii) um senso de responsabilidade corporativa e; (iii) a necessidade de corresponder às normas compartilhadas pelos usuários, para ter viabilidade econômica. Além disso, a autora indica que a autorregulação das empresas seria um passo à frente da regulação estatal.

Ainda importante ressaltar que essa atividade de moderação de conteúdo significa um efetivo exercício de poder pelas plataformas. Klonick (2018, p. 1664) defende que a moderação de conteúdo é verdadeira forma de governança exercida pelas empresas privadas, que constituiriam “novos governantes”. Ou seja, equalizam o acesso à publicação de discursos, centralizam comunidades descentralizadas, abrem novo conhecimento comunitário e criam infinitas formas de difundir a cultura. Assim, o discurso digital cria uma cultura democrática global, com novos governantes que atuam como arquitetos da estrutura de governança que a administra.

3.2. Transparência de plataformas

Um dos principais desafios nas atividades de moderação de conteúdo, progressivamente apoiadas em ferramentas de IA, é a transparência desta atuação. Seja a moderação *ex ante* ou *ex post*, fato é que para que haja legitimidade de uma plataforma remover algum material *online*, é preciso que tal conduta seja consubstanciada naquilo que foi previamente determinado, particularmente nos documentos jurídicos relevantes, tais como os Termos de Uso e a Política de Privacidade. Nos termos do art. 7º, VI do MCI, resta evidente que é um direito básico ao usuário, o fornecimento de “informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, com detalhamento sobre o regime de proteção aos registros de conexão e aos registros de acesso a aplicações de Internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar sua qualidade”.

Como observa Bruno Miragem (2024, p. 848), o regime legal de proteção do usuário estabelecido pelo MCI é cogente e de ordem pública, não sendo possível ser alterado por vontade das partes. Por essa razão, ao aceitarem os termos e condições estabelecidas unilateralmente pelas plataformas, as pessoas sujeitam-se às formas admitidas de participação e interação naquele determinado espaço virtual, incluindo a postagem de conteúdos. Por isso, a regra é clara: não havendo qualquer ilegalidade nos termos de uso, isto é, com dispositivos contrários ao ordenamento jurídico pátrio, é perfeitamente legítimo que as plataformas, no âmbito de suas atividades internas,

moderem os conteúdos baseados em seus contratos.¹¹ Pela mesma lógica, mas em sentido oposto, chega-se à conclusão que será abusiva a moderação de conteúdos que seja praticada de forma arbitrária ou ao menos sem prévia justificativa ou notificação ao usuário. E neste último ponto, entende-se a importância da transparência.

Em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Terceira Turma entendeu que não há arbitrariedade na exclusão de um motorista excluído de plataforma de transporte por aplicativo, por suposto descumprimento do Código de Conduta da empresa (BRASIL, 2024). O motorista em questão pleiteava a reparação de danos, em razão de uma suposta violação ao contraditório e ampla defesa, durante o processo de descredenciamento e exclusão definitiva de seu perfil como motorista de aplicativo, por um alegado comportamento reiterado de encerrar corridas em locais diferentes daqueles solicitados pelos passageiros sem justificativa. A Corte destacou que a “transparência, além de ser consectária do dever geral de boa-fé nos contratos, é também o princípio da LGPD que garante aos titulares de dados pessoais o direito às informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de dados (art. 6º, VI, da LGPD)”. Assim, ao analisar os autos, restou claro que a plataforma informou devidamente o motorista sobre as razões que levaram à sua exclusão, e possibilitou, dentro de suas limitações técnicas, o exercício da ampla defesa, muito embora o resultado da decisão tenha sido desfavorável.

Dessa forma, não se desconhece a existência de uma miríade de arranjos possíveis com que plataformas digitais podem se organizar e estabelecer seus serviços *online*. Mas, independentemente da pluralidade de arranjos, qualquer tomada de decisão capaz de impactar a sua relação com o usuário deve estar revestida não apenas de juridicidade, em respeito às legislações que incidem sobre a prestação das atividades, mas, sobremaneira, com aquilo que elas se comprometeram a fazer, em seus documentos jurídicos. Tal perspectiva é o reconhecimento da boa-fé objetiva, elementar às relações

¹¹ Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça: RECURSO ESPECIAL. MARCO CIVIL DA INTERNET. PROVEDOR DE APLICAÇÃO. PLATAFORMA DE VÍDEO. PANDEMIA DA COVID-19. TERMOS DE USO. DESINFORMAÇÃO. MODERAÇÃO DE CONTEÚDO. REMOÇÃO. LEGITIMIDADE. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. SHADOWBANNING. NÃO OCORRÊNCIA. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. CONDICIONANTES. 1. A controvérsia jurídica consiste em definir se (i) o provedor de aplicação de internet (no caso, plataforma de vídeo) pode remover conteúdo de usuário que violar os termos de uso e se (ii) tal moderação de conteúdo encontra amparo no ordenamento jurídico. (...) 4. Os termos de uso dos provedores de aplicação, que autorizam a moderação de conteúdo, devem estar subordinados à Constituição, às leis e a toda regulamentação aplicável direta ou indiretamente ao ecossistema da Internet, sob pena de responsabilização da plataforma. 5. Moderação de conteúdo refere-se à faculdade reconhecida de as plataformas digitais estabelecerem normas para o uso do espaço que disponibilizam a terceiros, que podem incluir a capacidade de remover, suspender ou tornar indisponíveis conteúdos ou contas de usuários que violem essas normas. 6. O art. 19 da Lei Federal nº 12.965/2014 ("Marco Civil da Internet") não impede nem proíbe que o próprio provedor retire de sua plataforma o conteúdo que violar a lei ou os seus termos de uso. Essa retirada pode ser reconhecida como uma atividade lícita de compliance interno da empresa, que estará sujeita à responsabilização por eventual retirada indevida que venha a causar prejuízo injustificado ao usuário. 7. Shadowbanning consiste na moderação de conteúdo por meio do bloqueio ou restrição de um usuário ou de seu conteúdo, de modo que o banimento seja de difícil detecção pelo usuário (assimetria informacional e hipossuficiência técnica). Pode ser realizado tanto por funcionários do aplicativo quanto por algoritmos e, em tese, caracterizar ato ilícito, arbitrariedade ou abuso de poder. Não ocorrência, no presente caso. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (STJ. REsp n. 2.139.749/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 30/8/2024.)

contratuais, particularmente mais relevante de ser observado nos contratos eletrônicos, em virtude de seu formato de adesão. Como ensina Judith Martins-Costa, “o mais imediato dever decorrente da boa-fé é o dever de lealdade com a contraparte” (2014, p. 358).

4. Resultados e discussão

A partir das contribuições recebidas pelo CGI.br na consulta sobre regulação de plataformas digitais, foi possível inferir diversos pontos relevantes sobre moderação de conteúdo. Inicialmente, percebe-se que a moderação configura prática essencial para criar ambientes digitais saudáveis, bem como para a proteção de direitos fundamentais, especialmente de grupos vulneráveis. As dificuldades enfrentadas pelas plataformas também foram amplamente reconhecidas, como, por exemplo, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses.

Acima de tudo, a sistematização das contribuições trouxe uma percepção em relação à transparência. Em particular, há insumos dedicados especificamente aos riscos associados aos efeitos da falta de transparência das atividades das plataformas digitais (2023b, pp. 194-201) e outros que tratam de como regular a transparência (2023b, pp. 210 e 211). Assim, foi possível perceber duas posições proeminentes sobre transparência:

- Aqueles que defendem a necessidade de ampliar as obrigações para plataformas digitais (sobretudo as de mídias sociais, como TikTok e Instagram).
- Aqueles mais restritivos sobre tais obrigações, reforçando a proteção de segredos comerciais e informações sensíveis relacionadas aos modelos de negócio e considerando suficiente o atual arcabouço legislativo e o conjunto de medidas adotadas pelas plataformas. No entanto, entidades do terceiro setor afirmam não se tratar de segredo de negócio, mas de interesse público, dos usuários e de toda sociedade, o que torna a transparência um direito básico (CGI.br, 2023b, p. 18).

De forma pragmática, um cenário de ausência de transparência nas atividades de moderação de conteúdo é uma experiência notável por usuários. A análise dos dados reforça a percepção da sociedade civil de que práticas arbitrárias de auto-moderação de conteúdo geram discriminações e abusos de direito, particularmente a grupos vulneráveis.

Como expressa Veridiana Alimonti da Electronic Frontier Foundation, em sua contribuição, “mesmo que, no geral, consideremos que o estágio atual das ferramentas de processamento de linguagem natural disponíveis mostra um desempenho eficaz em inglês, elas apresentam variações significativas em termos de qualidade e precisão para outros idiomas. Elas também podem reproduzir discriminação nos dados, afetando desproporcionalmente comunidades marginalizadas, como pessoas LGBTQIA+ e mulheres. Modelos de linguagem multilíngue também têm suas limitações, pois podem não refletir bem a linguagem do cotidiano usada por falantes nativos e não levar em conta contextos específicos” (CGI.br, 2023a). Por sua vez, João Coelho, do Instituto Alana, ressalta a preocupação com algoritmos de moderação que favoreçam racismo algorítmico, “conceito que vem sendo empregado para designar as diferentes formas como as

tecnologias de inteligência artificial reproduzem o racismo” (CGI.br, 2023a). Por sua vez, João Coelho, do Instituto Alana, ressalta a preocupação com algoritmos de moderação que favoreçam racismo algorítmico, “conceito que vem sendo empregado para designar as diferentes formas como as tecnologias de inteligência artificial reproduzem o racismo” (CGI.br, 2023a).

No contexto em que estas empresas de software tomam decisões que estabelecem normas e influenciam o comportamento de bilhões de usuários, pesquisadores indicam que há um déficit democrático em sua atuação. Aqui, entra o conceito de legitimidade como um fenômeno multifacetado que merece ser considerado em sua complexidade. Haggart e Keller (2021) sugerem uma estrutura de análise baseada no trabalho de Schmidt e Scharpf, que propõem três frentes de análise de legitimidade: de entrada (*input legitimacy*), intermediária (*throughput legitimacy*) e de saída (*output legitimacy*).

Os pesquisadores entendem que a base comum para discussões sobre legitimidade dos regimes de governança exercidos por plataformas deve ser a legitimidade democrática, tendo em vista o papel único que essas plataformas exercem na sociedade. Assim, segundo Haggart e Keller (2021:5), a legitimidade de entrada (*input legitimacy*) se refere à qualidade participativa no processo que leva à criação de leis e regras. Essa legitimidade seria garantida pela representatividade eleitoral, ou por instituições que sejam responsivas aos interesses dos cidadãos. É baseada na cidadania e na forma de envolvimento dos cidadãos no governo. Segundo os autores, sua importância para as pesquisas referentes à governança de plataformas é ressaltar a importância de se confrontar constantemente a questão sobre quem está exercendo a governança.

A legitimidade intermediária (*throughput legitimacy*) foca na qualidade dos processos de governança, relacionando-se a eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos. Já a legitimidade de saída (*output legitimacy*) avalia a efetividade dos resultados das políticas públicas para o povo. Essa forma de legitimidade está ligada também com a medida em que os resultados dessas políticas públicas são efetivamente comunicados ao público e legitimadas por ações discursivas.

A legitimidade intermediária (*throughput legitimacy*) foca na qualidade dos processos de governança, relacionando-se a eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos. Já a legitimidade de saída (*output legitimacy*) avalia a efetividade dos resultados das políticas públicas para o povo. Essa forma de legitimidade está ligada também à medida em que os resultados dessas políticas públicas são efetivamente comunicados ao público e legitimados por ações discursivas. Quanto à legitimidade intermediária, os pesquisadores propõem quatro critérios: transparência, eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos (HAGGART e KELLER, 2021, pp. 7,8).

Esse marco teórico mostra-se relevante por situar as discussões sobre transparência em um contexto maior de legitimidade lato sensu. Nesse sentido, em que pese a legitimação ser fenômeno amplo, que, conforme exposto, pode ser ligada a uma maior participação dos afetados nos processos de formação da vontade até na verificação da efetividade das decisões tomadas, podemos situar o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência (em todos seus sentidos) como uma peça fundamental para uma

moderação de conteúdo com maior prestação de contas, suscetível a críticas e controle do poder público, da academia e dos usuários.

A falta de transparência da moderação de conteúdo leva a uma percepção de desconfiança, o que pode ser percebido em diversas passagens das contribuições recebidas (principalmente da sociedade civil, mas também da academia), de onde pode ser inferida uma desconfiança gerada pela falta de informações dessa atividade praticada pelas plataformas. As contribuições da Rede Narrativas, por exemplo, relatam perseguições de grupos específicos, ligando os critérios obscuros para moderação de conteúdo com opressões realizadas pelas plataformas. Relatam também dificuldades de denúncia para conteúdos que ferem direitos humanos (CGI, 2023a, p. 176).

O Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio (CTS-FGV) também relata a assimetria de informações sobre o que é efetivamente feito pelas empresas com relação a infraestrutura dedicada a moderação de conteúdos em português: “...falta de informações disponíveis sobre o número de moderadores dedicados ao conteúdo em português e o nível de investimento das empresas na moderação desse conteúdo nos deixa sem uma compreensão clara da eficácia dos esforços de moderação. A recusa em fornecer acesso a tais dados (...) também suscita preocupações” (CGI, 2023a, p. 426)

No mesmo sentido a contribuição de DiraCom (Direito à Comunicação e Democracia) denuncia que essa falta de transparência nos leva a uma assimetria de poder entre usuários e plataformas (CGI.br, 2023a, p. 333). Já o LABID (Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da UFBA) relata a dificuldade que a falta de parâmetros de compartilhamento de dados entre as empresas causa para os pesquisadores, que não conseguem comparar as informações, bem como não podem confiar que terão acesso aos dados de forma perene. A instituição destaca, por exemplo, a descontinuidade sem avisos da API disponibilizada pelo Twitter para que os pesquisadores tivessem acesso a dados da plataforma (CGI, 2023a, p. 407).

6. Conclusão

Neste texto, refletimos sobre a moderação de conteúdo de plataformas digitais, situada no âmbito da governança da Internet. Neste cenário, plataformas permitem o discurso online, com o papel de capacitar falantes e editores individuais, enquanto a sua infraestrutura privada e transnacional modera o poder do Estado de censurar. Sendo assim, medidas que ampliam a transparência (seja dos critérios, seja do processo ou até mesmo medidas que ampliem a prestação de contas dessas plataformas) são fortes candidatas a aumentar a legitimidade democrática para o exercício desse poder.

Uma das limitações deste estudo é considerar parte do escopo sobre moderação de conteúdo de plataformas, dando foco na vertente de transparência. Eventualmente, os demais temas identificados por meio do processo de síntese temática, como impacto social e infodemia ou trabalho decente na moderação e mitigação de riscos, poderiam enriquecer as conclusões, reforçando a validade externa do estudo. Para mitigar este risco, em estudos futuros, pretendemos ampliar este levantamento de dados, não só combinando todos os temas derivados da nossa análise, mas também combinando

estes achados da consulta do CGI.br com entrevistas a profissionais da indústria, do governo e instituições do terceiro setor que tenham especialidade no tema. Assim, poderemos discuti-lo em profundidade, numa visão multisetorial que nos permitirá derivar recomendações para legislações existentes ou futuras, além de códigos de boas práticas de governança.

Referências

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.135.783/DF, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 21/6/2024.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.139.749/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 30/8/2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 2023a. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 30.11.2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 2023b. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf Acesso em 30/11/2024.
- DA SILVA, Paula Guedes Fernandes. É menino! É menina! Os riscos das tecnologias de análise facial para as identidades de gênero trans e não-binárias. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 2022, n. 60, p. 217-238, 2022.
- GILLESPIE, T. *Custodians of The Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press, 2018
- HAGGART, Blayne e KELLER, Clara Iglesias. Democratic legitimacy in global platform governance. In: *Telecommunications Policy*. Elsevier, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596121000562> Acesso em: 30/11/2024.
- KLONICK, K. The new Governors: the people, rules and processes governing online speech. In: *Harvard Law Review* (Apr 10, 2018) 131. Boston: Harvard, 2018. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2018/04/the-new-governors-the-people-rules-and-processes-governing-online-speech/> Último acesso em: 30/11/2024.
- MARTINS-COSTA, Judith. Boa-Fé como Modelo (uma aplicação da Teoria dos Modelos, de Miguel Reale). In: *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*. <https://doi.org/10.22456/2317-8558.49203>
- MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- O'NEIL, C. *Weapons of Math Destruction*. Nova Iorque: Broadway Books, 2017.
- ROBERTS, S. *Content Moderation*, Los Angeles: UCLA, 2017. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/7371c1hf> Acesso em: 30/11/2024.
- SUZOR, N. A Constitutional moment: How we might reimagine platform governance. In: *Computer Law and Security Review*, 36, Article number: 105381 : Elsevier, 2020.
- SUZOR, N. Digital constitutionalism: Using the rule of law to evaluate the legitimacy of governance by platforms. In: *Social Media+ Society*, 2018.

A influência das redes sociais na violência escolar: regulação de plataformas digitais e proteção de direitos fundamentais

Natália Góis Ribeiro é graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - SP.

Advogada na área de proteção de dados, direito digital e propriedade intelectual. Pesquisadora do núcleo de proteção online de crianças e adolescentes do Legal Grounds Institute. Pesquisadora no Núcleo de Regulação Jurídica da Inteligência Artificial do Grupo de Pesquisa de Direito e Inovação da Universidade Presbiteriana Mackenzie (GEDI).

Resumo

Este artigo analisa o impacto do uso indevido de redes sociais por crianças e adolescentes na intensificação da violência no ambiente escolar, com foco em atos extremos, como ataques armados, e destaca a necessidade de regulamentação das redes sociais como forma de mitigar o problema. A pesquisa identifica a correlação entre o aumento da violência nas escolas brasileiras e a exposição dos jovens a conteúdos nocivos online, evidenciando sua vulnerabilidade a discursos de ódio e incitação à violência. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, com base na análise das diretrizes das plataformas, além de uma revisão de literatura que abrange legislações nacionais e internacionais pertinentes. A análise também inclui uma sistematização das contribuições recebidas na consulta pública realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil em 2023, que reuniu perspectivas multissetoriais sobre a regulação de plataformas digitais. Os resultados demonstram que a autorregulação das plataformas é insuficiente para conter conteúdos prejudiciais, especialmente para o público infantojuvenil. Observa-se que os algoritmos de recomendação intensificam o engajamento com conteúdos radicais e nocivos, contribuindo para a normalização de condutas agressivas. A discussão ressalta a necessidade de uma intervenção estatal e uma colaboração multissetorial eficaz para estabelecer políticas de proteção digital, incluindo mecanismos de verificação etária e o fortalecimento da responsabilidade das plataformas, visando à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes a partir de uma regulação assimétrica.

Palavras-chave: Plataformas digitais; Moderação de conteúdo; Regulação; Responsabilidade civil; Direitos de crianças e adolescentes.

Introdução

A transformação digital redefine profundamente as dinâmicas sociais, econômicas e culturais. Nesse cenário, crianças e adolescentes acessam a Internet cada vez mais cedo. A pesquisa TIC Kids Online Brasil (CGI.br, 2023) aponta que 24% das crianças entrevistadas se conectaram pela primeira vez antes dos 6 anos. Com o aumento dessa presença no ambiente digital, crescem também as preocupações quanto aos riscos associados à exposição precoce.

Redes sociais, por suas características — como ranqueamento, recomendações algorítmicas e alcance massivo —, são identificadas como serviços de maior risco para o público infantojuvenil. Essas plataformas têm papel central na difusão de conteúdos nocivos, como discursos de ódio e violência, justificando abordagens regulatórias

específicas e assimétricas (CTS-FGV, 2023). Essa abordagem reconhece que plataformas exercem funções e geram impactos distintos, devendo a regulação considerar o modelo de negócios, o papel no ecossistema digital, o grau de risco e o alcance, evitando regras uniformes para serviços heterogêneos.

No ambiente escolar, os efeitos são evidentes. Alunos compartilham e amplificam atos violentos e as plataformas são usadas para planejar ou divulgar ataques. O relatório “Ataques de violência extrema em escolas no Brasil: causas e caminhos” (VINHA, 2023) registrou crescimento significativo desses casos entre 2022 e 2023, destacando o envolvimento de jovens em comunidades virtuais que promovem violência e ódio.

A consulta pública sobre regulação de plataformas do CGI.br (2023) reforça a urgência do tema, com destaque para os impactos das plataformas sobre públicos vulneráveis, como crianças e adolescentes, cuja hipervulnerabilidade está ligada ao seu estágio de desenvolvimento (HENRIQUES, 2022). Contribuições alertaram para riscos como a disseminação de discurso de ódio, incitação ao crime e normalização da violência, reforçando a necessidade de regular plataformas com maior poder de influência, como as redes sociais.

Este artigo investiga como o uso indevido dessas redes contribui para o aumento da violência nas escolas, sobretudo pela amplificação de discursos de ódio e conteúdos violentos. Busca ainda formas eficazes de regulação, com foco na mitigação de danos.

A abordagem é qualitativa e explicativa, com foco em redes sociais de *microblogging*, identificadas como de alto impacto por sua dinâmica algorítmica e velocidade de disseminação (CGI.br, 2023). A escolha delimita o escopo regulatório, conforme a diretriz “quem regular”, que prioriza plataformas cujas funcionalidades afetam diretamente públicos vulneráveis.

A metodologia inclui a análise de documentos das plataformas (Termos de Uso e Diretrizes de Comunidade), literatura acadêmica, relatórios institucionais e legislações. São examinadas propostas normativas nacionais e internacionais, com foco em redes sociais, moderação de conteúdo e sistemas de recomendação. Também são integradas as contribuições da consulta pública do CGI.br, oferecendo uma visão multissetorial sobre a regulação voltada à proteção do público infantojuvenil.

2. A presença de crianças e adolescentes nas redes sociais: riscos e desafios legais

As plataformas do tipo redes sociais operam com base no modelo da economia da atenção. São moldadas por práticas associadas à maximização do engajamento e da receita publicitária. Essas plataformas geram receita ao oferecer publicidade direcionada, personalizada a partir da coleta e análise de dados pessoais. Esse modelo é viabilizado por arquiteturas algorítmicas que priorizam conteúdos mais envolventes – frequentemente polêmicos ou emocionalmente mobilizadores – com o objetivo de reter a atenção do usuário.

Esse modelo reflete o que Zuboff (2021) define como “Capitalismo de Vigilância”, em que o valor econômico decorre da vigilância comportamental e da predição de ações

futuras dos usuários. Assim, o tempo de permanência na plataforma torna-se um ativo monetizável, incentivando práticas que favorecem o engajamento. Essa lógica de funcionamento influencia diretamente o ambiente informacional e o comportamento dos usuários, inclusive em contextos como o espaço escolar. A busca constante por engajamento favorece a amplificação de conteúdos apelativos e prejudiciais, resultado direto da lógica econômica que estrutura essas plataformas.

A consulta promovida pelo CGI.br (2023) reforçou a urgência de abordar os riscos enfrentados por crianças e adolescentes no ambiente digital. Como destaca João Coelho (2023), que atua na defesa de direitos de crianças e adolescentes no ambiente online, compreender esses riscos requer uma abordagem transversal que inclua a tipologia dos “4 Cs” proposta por Livingstone e Stoilova (2021): conteúdo (exposição a materiais prejudiciais), contato (abordagens de adultos mal-intencionados), conduta (participação ou testemunho de situações prejudiciais, como bullying) e contrato (exploração por meio de práticas como coleta inadequada de dados pessoais). No contexto da violência escolar, os riscos de conduta, como a incitação a comportamentos agressivos, são especialmente preocupantes, com as redes sociais desempenhando um papel central na amplificação desses problemas (CTS-FGV, 2023).

Embora o acesso à Internet ofereça oportunidades positivas, como aprendizado autodirigido, socialização e desenvolvimento da criatividade (INSTITUTO ALANA, 2024), essas potencialidades só serão plenamente realizadas se houver medidas robustas de regulamentação que enfrentem os riscos associados ao ambiente digital — como a exposição a conteúdos nocivos, a coleta abusiva de dados pessoais e a amplificação de discursos de ódio.

3. A relação entre uso de redes sociais por crianças e adolescentes o aumento da violência nas escolas

A violência nas escolas tem registrado aumento de incidentes graves na última década, como ataques armados. Entre 2002 e 2023, foram 36 ataques em escolas de educação básica no Brasil, com 49 mortes e 115 feridos — mais da metade entre 2022 e 2023 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023; VINHA, 2023).

Pesquisas que investigaram esse fenômeno, indicam que esse crescimento não decorre de uma causa única. Entre os fatores mais apontados estão: a disseminação de discursos de ódio nas redes sociais, a cultura de glorificação da violência, o aumento do bullying nas escolas e do cyberbullying, potencializado pelo uso inadequado das plataformas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023; VINHA, 2023).

A influência das redes sociais se relaciona, entre outros aspectos, à dinâmica algorítmica dessas plataformas, que expõem usuários — sem distinção etária — a conteúdos violentos e de ódio. Isso contribui para a normalização de comportamentos violentos. A pesquisa “Algoritmos, violência e juventude no Brasil” mostrou que 84,3% dos jovens entrevistados encontraram conteúdos violentos ou discriminatórios online, e 26% relataram que vídeos violentos influenciaram ataques físicos ou verbais (THINK TWICE BRASIL, 2023). Essas dinâmicas são resultado de decisões empresariais sobre design, moderação e políticas de uso, o que implica responsabilidade de seus

operadores.

Além disso, algumas plataformas hospedam comunidades mórbidas com baixa moderação, onde circulam conteúdos ilícitos. Isso ocorre em serviços como Discord, Reddit, Telegram e X, bem como em fóruns abertos, chats privados ou modelos híbridos.

As redes também têm sido utilizadas para planejar e divulgar atos violentos. Ataques escolares frequentemente são anunciados nesses espaços, contribuindo para o fenômeno de crimes por imitação. A notoriedade desses conteúdos amplia o impacto dos ataques e incentiva novos autores (NÚCLEO JORNALISMO, 2023). A recorrência desses casos evidencia que falhas de moderação de conteúdos nocivos, somadas à lógica algorítmica de engajamento, estão ligadas a modelos de negócio que devem ser enfrentados por meio da regulação.

A consulta pública do CGI.br (2023) reforça a necessidade de uma regulação assimétrica, que considere os diferentes tipos de plataformas e os riscos associados a cada uma. Redes sociais, orientadas por algoritmos que priorizam o engajamento, exigem mais transparência nos sistemas de recomendação e limites à disseminação de conteúdos nocivos. Fóruns e chats privados, com menor automação mas usados para propagar conteúdos ilegais, demandam supervisão mais rigorosa e responsabilização, sem violar direitos fundamentais.

A coexistência de múltiplos serviços em uma mesma plataforma — como redes sociais, fóruns e chats privados — exige que a regulação considere as particularidades de cada funcionalidade. Regular por serviço permite aplicar obrigações com maior precisão, evitando tanto excessos que inviabilizam serviços legítimos quanto lacunas regulatórias que permitam riscos sem controle adequado.

4. Responsabilização das plataformas digitais e direitos das crianças e adolescentes: debates regulatórios

O acesso de crianças e adolescentes às redes sociais e o impacto de conteúdos prejudiciais na formação de comportamentos violentos evidenciam os limites da autorregulação das plataformas digitais. A responsabilização dessas empresas deve ser entendida como exigência legal, com fundamento na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

O artigo 227 da Constituição atribui à família, ao Estado e à sociedade — incluindo as plataformas — o dever compartilhado de garantir proteção integral a crianças e adolescentes. Isso exige uma regulação que considere a complexidade do ecossistema digital e os diferentes graus de ingerência exercidos pelas plataformas.

A Associação Brasileira de Internet, em contribuição à consulta do CGI.br (2023), defende uma regulação assimétrica, inspirada no modelo europeu Digital Markets Act, classificando plataformas conforme funcionalidades e riscos (ABRANET, 2023). Redes sociais com sistemas de recomendação algorítmica, por exemplo, teriam maior responsabilidade sobre a circulação de conteúdos nocivos.

Nesse contexto, é fundamental considerar o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014),

que define redes sociais como provedoras de aplicação — ou seja, responsáveis por disponibilizar conteúdos criados por terceiros. O artigo 19 da lei prevê a responsabilização civil dessas plataformas apenas mediante ordem judicial, com o objetivo de proteger a liberdade de expressão. O artigo 21, por sua vez, estabelece uma exceção: responsabilização sem ordem judicial em casos de violação de intimidade envolvendo nudez ou atos sexuais de caráter privado.

Atualmente, há debates sobre a interpretação do artigo 19. A consulta pública do CGI.br (2023) registrou posições multissetoriais sobre esse regime. Alguns pesquisadores defendem a responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros, alegando que o artigo prioriza a liberdade de expressão em detrimento de outros direitos fundamentais. João Coelho, por exemplo, argumenta que as plataformas devem responder por conteúdos que violem direitos de crianças e adolescentes, especialmente quando não demonstrarem ter exercido o dever de cuidado (COELHO, 2023).

Defensores do regime atual veem o artigo 19 como essencial para garantir a liberdade de expressão, evitando a retirada de conteúdos por notificações extrajudiciais, o que poderia comprometer a pluralidade de opiniões e o debate público (INSTITUTO VERO; ITS RIO; CEPI FGV, 2023). Contribuições da como a Associação Brasileira de Internet e Organização que fomenta o Direito à comunicação e democracia (ABRANET; DIRACOM, 2023), apontam que, embora o artigo 19 tenha papel relevante na proteção de valores como a liberdade de expressão, poderia ser aprimorado com a inclusão de exceções específicas para situações que envolvam a proteção de danos aos grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes. Tais sugestões não negam a importância da liberdade de expressão, mas propõem caminhos para garantir que ela seja exercida em equilíbrio com outros direitos fundamentais, dentro de um ecossistema digital mais seguro e ético.

Desde a promulgação do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), o cenário digital evoluiu significativamente. Naquela época, as redes sociais não operavam com o mesmo nível de algoritmos persuasivos de recomendação que se observa atualmente (CGI.br, 2023)¹². O uso desses mecanismos de engajamento ampliou o potencial de influência das plataformas, com consequências que antes eram imprevisíveis à época da publicação da legislação, e que hoje demandam reflexão sobre a responsabilidade por parte de seus operadores.

Outro fator relevante é o aumento expressivo de crianças e adolescentes no ambiente digital, com perfis ativos nas redes sociais, o que tem aumentado o tempo de exposição a conteúdos potencialmente prejudiciais (CGI.br, 2023). Essa maior exposição além de ser um resultado da evolução do acesso à Internet, resulta, também, de sistemas desenhados para maximizar o tempo de permanência dos usuários sem salvaguardas proporcionais à sua vulnerabilidade.

Diante dessas transformações, levanta-se a necessidade de revisão do regime de responsabilidade das plataformas, cuja lógica atual se baseia em um modelo de

¹² COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública do CGI.br em razão do debate de mudanças e exceções ao regime de responsabilidade para provedores de aplicação em vigor no Marco Civil da Internet. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>. Acesso em: 20 out. 2024.

economia da atenção. Ao recomendarem conteúdos com base em dados, as plataformas deixam de ser apenas intermediárias passivas e passam a exercer um papel central na mediação da experiência digital.

A repercussão do tema foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que deu início ao julgamento sobre a constitucionalidade do regime de responsabilidade estabelecidos pelo Marco Civil da Internet mas, até o momento deste escrito, ainda carece de decisão¹³.

No legislativo, o Projeto de Lei 2.630/2020 (BRASIL, 2020) foi proposto com o objetivo de estabelecer regras mais rígidas para o combate à desinformação nas plataformas digitais e fomentar a responsabilidade de plataformas no ambiente online. Apesar dos avanços regulatórios propostos, até o momento de escrita deste artigo a proposta permanece em tramitação.

O dever de cuidado das plataformas é essencial para proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2024), no Recurso Especial n. 2139749, reconhecer a legitimidade das plataformas para moderar conteúdos que violem suas Diretrizes de Comunidade, a autorregulação tem se mostrado insuficiente para prevenir riscos graves, como a disseminação de discursos de ódio e conteúdos violentos. Assim, é indispensável complementá-la com supervisão externa e normas claras que assegurem maior responsabilidade na moderação.

Sob uma relação consumerista, os usuários de redes sociais, mesmo sem pagamento direto, tornam-se consumidores ao fornecerem dados pessoais como contrapartida, que beneficiam os fornecedores dos serviços. Nesse contexto, as plataformas devem garantir que seus serviços não prejudiquem os usuários, como previsto no Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990 (BRASIL, 1990). Ao tratar dados pessoais de usuários que são crianças ou adolescentes, as redes sociais têm o dever de observar o princípio do melhor interesse, conforme o artigo 14 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRASIL, 2018). Contudo, práticas que utilizam dados para direcionar conteúdos prejudiciais violam esse princípio, revelando um descompasso entre o dever legal das plataformas e suas condutas atuais.

No âmbito do poder executivo, em 2023, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria n. 351 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023) para responsabilizar plataformas digitais pela veiculação de conteúdos que incitam violência em escolas. A medida foi uma resposta emergencial à disseminação de ameaças de ataques escolares em redes sociais. A Portaria exige a remoção de conteúdos ilícitos e a moderação ativa de publicações que incentivem crimes ou façam apologia aos seus autores, além de impor a avaliação de riscos e a adoção de medidas preventivas.

Vale ressaltar que, apesar da intenção justificável da publicação da portaria, pode haver dificuldade jurídica em sua eficácia, por apresentar controvérsias sobre a compatibilidade dessas medidas com o Artigo 19 do Marco Civil da Internet, que limita

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF começa a julgar ações sobre regras do Marco Civil da Internet para remoção de conteúdos. 27 nov. 2023. Disponível em: [https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-acoes-sobre-regras-do-marco-civil-da-internet-para-remocao-de-conteudos/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,extrajudicial%2C%20ou%20seja%2C%20sem%20determina%C3%A7%C3%A3o.](https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-acoes-sobre-regras-do-marco-civil-da-internet-para-remocao-de-conteudos/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,extrajudicial%2C%20ou%20seja%2C%20sem%20determina%C3%A7%C3%A3o.) Acesso em: 27 nov. 2023.

a responsabilidade das plataformas ao descumprimento de ordens judiciais.

Ainda na atuação do Poder Executivo, a Resolução nº 245 de 2024 do Conanda (Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 2024), estabelece diretrizes e destaca a responsabilidade dos provedores de serviços digitais utilizados por crianças e adolescentes pela garantia de direitos desse público. Destaca-se a obrigação de plataformas tornarem indisponíveis conteúdos ilegais direcionado para crianças e adolescentes tão logo constatado o seu teor, independentemente de ordem judicial.

Adicionalmente, o Projeto de Lei 2.628/2022 (BRASIL, 2022) propõe um marco legislativo voltado à proteção dos direitos de crianças e adolescentes no ambiente digital, com ênfase no dever de cuidado das plataformas. Entre as principais medidas, destaca-se a exigência de maior transparência sobre os riscos associados aos produtos e serviços, além da regulamentação do acesso de crianças às redes sociais e a imposição de requisitos específicos para a remoção de conteúdos que violem direitos fundamentais dos mais vulneráveis.

No momento o PL segue para apreciação na Câmara dos Deputados. Entretanto, é possível que enfrente resistência, especialmente devido à previsão de remoção de conteúdos prejudiciais a crianças e adolescentes sem a necessidade de ordem judicial, o que pode ser interpretado como uma exceção ao Artigo 19 do Marco Civil da Internet.

Com base nos comentários multissetoriais apresentados na consulta pública do CGI.br (2023) sobre a regulação de plataformas digitais, observa-se que a maioria das propostas destaca a necessidade de uma abordagem colaborativa, envolvendo governo, sociedade civil e empresas de tecnologia, para combater conteúdos ilegais online enquanto se preserva a liberdade de expressão e o acesso à informação. A regulação, especialmente no caso das redes sociais e serviços correlatos, deve ser fundamentada em princípios que conciliam a eficácia das medidas com o respeito aos direitos humanos e à diversidade de serviços e funcionalidades oferecidos pelas plataformas.

A Associação Latino-Americana de Internet (ALAI), que representa atores da economia digital, na Consulta (CGI.br, 2023), ressaltou princípios fundamentais para uma regulação eficiente das plataformas digitais. Entre eles, destaca-se a necessidade de clareza, com políticas de conteúdo baseadas em critérios transparentes e expectativas bem definidas para os usuários, incluindo regras objetivas para a remoção de conteúdos e encerramento de contas. Paralelamente, os governos devem delimitar com precisão os limites entre discursos legais e ilegais, em conformidade com padrões internacionais de direitos humanos, para evitar arbitrariedade ou falta de transparência na aplicação das normas, o que pode restringir indevidamente o acesso a informações legítimas (Alai, 2023).

Perpassando pelos posicionamentos dos agentes possivelmente regulados, representados por entidades setoriais, como a Brasscom e o Information Technology Industry Council (ITI). A Brasscom, associação que representa empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação, defendeu que qualquer proposta regulatória deve ser proporcional, baseada em risco e atenta às especificidades dos serviços oferecidos, evitando generalizações que possam gerar distorções regulatórias. A entidade argumenta que o termo “plataformas digitais” abrange um ecossistema altamente diverso, com diferentes finalidades, públicos, formas de interação e riscos associados —

o que exige uma regulação diferenciada por tipo de serviço (Brasscom, 2023).

De forma convergente, o ITI, defensor global de tecnologia e que conta com empresas associadas possivelmente impactadas com a regulação das plataformas digitais, também advogou por uma regulação que leve em conta a diversidade de modelos de negócio e a função específica de cada plataforma ou serviço digital. Segundo a entidade, categorias como redes sociais, mecanismos de busca, aplicativos de mensagens e marketplaces demandam abordagens distintas, sob pena de uma regulação genérica resultar em efeitos desproporcionais, prejudicando inovação e investimento nas tecnologias (ITI, 2023).

Esse posicionamento se insere em um padrão mais amplo de atuação das plataformas frente a propostas regulatórias. Durante a tramitação do PL 2630/2020 (BRASIL, 2020), empresas como Google e Meta (2023) mobilizaram campanhas públicas e estratégias de incidência legislativa para mitigar o avanço de medidas mais rígidas. Em 2023, o Google veiculou em seu blog alerta sobre os potenciais negativos do texto do PL 2630 na época (Google Brasil, 2023). Os episódios indicam que as plataformas também atuam politicamente para moldar o escopo da regulação de forma compatível com seus modelos de negócio.

Para ser efetiva, a regulação deve ser desenhada de forma a não inibir espaço para a inovação benéfica, especialmente aquelas desenvolvidas por empresas tecnológicas emergentes, que muitas vezes ainda não possuem infraestrutura tecnológica suficiente para implementar, de imediato, exigências regulatórias complexas.

Em contrapartida, plataformas de grande porte que possuem recursos tecnológicos avançados e impacto direto na vida de crianças e adolescentes devem estar submetidas a obrigações específicas. Essas empresas não apenas detêm maior capacidade de conformidade, como também atuam de forma central na estruturação do ecossistema digital contemporâneo. Assim, a assimetria regulatória se justifica como estratégia para promover proporcionalidade e proteção efetiva dos direitos fundamentais no ambiente digital.

Conclusão

A alta circulação de conteúdos nocivos nas redes sociais tem contribuído para o agravamento de comportamentos agressivos no ambiente escolar, revelando a insuficiência dos mecanismos de autorregulação das plataformas. Essa falha é ainda mais preocupante quando se considera que as principais vítimas são crianças e adolescentes, público que deve receber proteção integral e prioridade absoluta, conforme a legislação brasileira.

Para enfrentar esse cenário, é essencial que diferentes setores colaborem na formulação de regras que equilibrem liberdade de expressão e proteção da infância, prevenindo danos graves. Uma das propostas centrais é adotar o regime de notice and takedown — ou "notificação e retirada" — que prevê a remoção de conteúdos mediante denúncia formal e avaliação posterior da plataforma.

Esse modelo pode ser aplicado com caráter de exceção em casos de maior gravidade,

como incitação direta à violência escolar, especialmente contra crianças e adolescentes. Nesses casos, os riscos à integridade física e o direito à vida justificam medidas mais céleres. Para isso, as denúncias devem ser transparentes, bem fundamentadas e permitir contestação, garantindo o devido processo legal.

Deve-se exigir a identificação do denunciante e informações mínimas, como link do conteúdo e indicação dos direitos violados. A exceção prevista para conteúdos íntimos pode ser analogamente aplicada a materiais que promovem ataques escolares, dados seus efeitos potencialmente graves.

Tais conteúdos são flagrantemente ilícitos, ameaçam a segurança pública e frequentemente são denunciados por pessoas ou instituições legitimamente interessadas, como familiares e instituições de ensino. Além disso, podem gerar efeito multiplicador, incentivando novos crimes por imitação.

É também urgente que as plataformas implementem sistemas eficazes de verificação etária, aliando-os a melhorias na moderação de conteúdos. A ausência de mecanismos robustos para restringir o acesso de crianças e adolescentes a conteúdos inadequados é uma das falhas estruturais mais significativas das redes sociais.

Deve-se estabelecer obrigações legais de transparência, tanto na moderação quanto nos algoritmos de recomendação. Isso fortalece o controle social e contribui para políticas públicas mais efetivas. A regulação deve acompanhar a evolução tecnológica, promovendo um ambiente digital seguro e compatível com os direitos fundamentais.

Enquanto não há um dispositivo normativo ou interpretação legal específica que regule as plataformas digitais nesse sentido, propõe-se o uso de instrumentos jurídicos já existentes, como o Código de Defesa do Consumidor (art. 81) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Ações coletivas podem ser ajuizadas por entidades legitimadas para exigir que plataformas adotem medidas concretas, como a moderação de conteúdos violentos no contexto escolar.

No campo legislativo, destaca-se a importância da aprovação do PL 2.628/2022, que estabelece diretrizes específicas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital. No Judiciário, cabe atenção ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet. Há espaço para ampliar o regime de responsabilidade das plataformas em situações excepcionais que envolvam ameaça a direitos fundamentais. Esse dever é reforçado pela Portaria nº 351/2023, que impõe a remoção de conteúdos que incentivam ataques escolares, e pela Resolução nº 245 do CONANDA, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos das Crianças no Ambiente Digital.

Por fim, é essencial garantir a participação ativa de adolescentes na formulação dessas políticas, como previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990) e no Comentário Geral nº 25 da ONU (2021), que reafirmam a importância de um ambiente digital seguro e inclusivo. A regulamentação das plataformas digitais deve ser colaborativa, multissetorial e adaptável. A consulta promovida pelo CGI.br evidenciou a riqueza de perspectivas que setores distintos trazem para o debate, cada um contribuindo com soluções para problemas específicos. Essa diversidade de visões é fundamental para moldar uma regulação que seja ao mesmo tempo efetiva e flexível, capaz de se ajustar às rápidas mudanças tecnológicas e sociais.

Referências

- ABRANET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INTERNET. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- ALAI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTERNET. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 22 nov. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 1990. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Projeto de Lei n.º 2.628, de 2022. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154901>.
- BRASIL. Projeto de Lei n.º 2.630, de 2020. Dispõe sobre a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e estabelece normas para o uso e a moderação de conteúdos nas redes sociais e em serviços de mensageria privada. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2139749 SP 2023/0068660-0. Recurso Especial. Marco Civil Da Internet. Provedor De Aplicação. Plataforma De Vídeo. Pandemia Da Covid-19. Termos de uso. Desinformação. Moderação de conteúdo. Remoção. Legitimidade. Notificação Prévia. Shadowbanning. Não Ocorrência. Liberdade De Expressão. Condicionantes. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 27 De Agosto De 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento_tipo=5&documento_sequencial=267796411®istro_numero=202300686600&publicacao_data=20240830. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASSCOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E

COMUNICAÇÃO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CEPI FGV – CENTRO DE ENSINO E PESQUISA EM INOVAÇÃO DA FGV. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

COELHO, João. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comentário Geral n. 25 sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital. Glossary. Genebra: ONU, 2021. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/INF/9314&Lang=en.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais: contribuições recebidas. CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em 01 dez. 2024.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública do CGI.br em razão do debate de mudanças e exceções ao regime de responsabilidade para provedores de aplicação em vigor no Marco Civil da Internet. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública sobre a constitucionalidade do Artigo 19 do Marco Civil da Internet no Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-constitucionalidade-do-artigo-19-do-marco-civil-da-internet-no-brasil/>.

CTS FGV – CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DA FGV. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

DIRACOM – DIREITO À COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

HENRIQUES, Isabella Vieira Machado et al. Direitos fundamentais da criança no ambiente digital: o dever de garantia da absoluta prioridade. 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/30933>.

INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY COUNCIL (ITI). Contribuição à consulta pública sobre

regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Manifesto: Regular plataformas digitais para proteger nossas crianças. Disponível em: <https://alana.org.br/proteger-plataformas-digitais/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Nota Técnica sobre o PL nº 2.628/2022. 2024. p. 30. Disponível em: https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2024/05/PL2628_NT.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

INSTITUTO VERO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ITS RIO – INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO DE JANEIRO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas*. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LACERDA, Marcelo. Como o PL 2630 pode piorar a sua Internet. Google Brasil, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://blog.google/intl/pt-br/novidades/iniciativas/como-o-pl-2630-pode-piorar-a-sua-internet/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LEAL, Arthur. 'Irá acontecer hoje': aluno anunciou ataque a escola em rede social; quem interagiu com publicações será investigado, diz polícia de SP. O Globo, São Paulo, 27 de março de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/03/adolescente-anunciou-ataque-a-escola-em-rede-social-quem-interagiu-com-publicacoes-sera-investigado-diz-policia-de-sp.ghtml>.

LIVINGSTONE, Sonia. Erasmus Medal lecture 2018 AE GM Barcelona: Realizing children's rights in relation to the digital environment. *European Review*, v. 29, n. 1, p. 20-33, 2021. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/103563/1/Children_s_rights_for_The_European_Review_LSERO_2.pdf.

LOPES, Raquel; GABRIEL, João; DELLA COLETTA, Ricardo. Twitter se recusa a tirar do ar posts com apologia da violência nas escolas e causa mal-estar em reunião. Folha de S. Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/04/twitter-se-recusa-a-tirar-do-ar-posts-com-apologia-a-violencia-nas-escolas-e-causa-mal-estar.shtml>.

META. PL 2630/2020 precisa de mudanças. Newsroom Meta, 29 abr. 2023. Disponível em: <https://about.fb.com/br/news/2023/04/pl-2630-2020-precisa-de-mudancas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Ataque às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Brasília, DF. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/grupos-de-trabalho/prevencao-e-enfrentamento-da-violencia-nas-escolas/resultados/relatorio-ataque-escolas-brasil.pdf>.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Incitação à violência contra a vida na Internet lidera violações de direitos humanos com mais de 76 mil casos em cinco anos, aponta ObservaDH. Brasília, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/incitacao-a-violencia-contr-a-vida-na-internet-lidera-violacoes-de-direitos-humanos-com-mais-de-76-mil-casos-em-cinco-anos-aponta-observadh>.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Resolução nº 245, de 5 de abril de 2024. Brasília: Diário Oficial da União, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/48630>.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil: TIC Kids Online Brasil, 2023. Disponível em:

<https://cetic.br/pt/noticia/tic-kids-online-brasil-2023-criancas-estao-se-conectando-a-Internet-mais-cedo-no-pais/>.

SCHURIG, Sofia; ORRICO, Alexandre. Conteúdo gore inunda o Twitter. Núcleo Jornalismo. 2023. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/repor-tagem/2023-05-31-twitter-gore/>.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; SOUZA, Carlos Affonso. Moderação de Conteúdo e Responsabilidade Civil em Plataformas Digitais: um olhar sobre as experiências brasileira, estadunidense e europeia. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de; BARBOSA, Fernanda Nunes (orgs.). *A prioridade da pessoa humana no Direito Civil-Constitucional: estudos em homenagem a Maria Celina Bodin de Moraes*. 1. ed. Foco, 2024, p. 36.

THINK TWICE BRASIL. Algoritmos, violência e juventude no Brasil: rumo a um modelo educacional para a paz e os direitos humanos. 2023. Disponível em: <https://www.ttb.org.br/algoritmos>. Acesso em: 18 abr. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único de serviços digitais (Lei dos Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation>.

VINHA, Telma, *et al.* Ataques de violência extrema em escolas no Brasil: causas e caminhos [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: D3e, 2023. 5,94 Mb. ISBN 978-65-995856-8-5. Disponível em: https://d3e.com.br/wp-content/uploads/relatorio_2311_ataques-escolas-brasil.pdf.

X. Termos de Serviços. Disponível em: <https://help.x.com/pt/rules-and-policies/x-rules>.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância. Editora Intrínseca, 2021.

Dimensões de plataformas digitais e regulação conforme risco contextual

Henrique Almeida Bazan é bacharel e mestre em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Alumni do Oxford Media Policy Summer Institute 2024. Fellow do Programa Youth Brasil 2022 do CGI.br. Pesquisador do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio, no projeto Regulação e Governança de Ecossistemas Digitais.

Laise Milena Barbosa é mestranda do Programa SPILS na Universidade de Stanford (EUA). Pesquisadora do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio. Possui mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com período de pesquisadora visitante na Universidade de Graz, na Áustria. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Nicolo Zingales é professor e coordenador do Núcleo de e-Commerce na FGV Direito Rio, onde coordena também os grupos de pesquisa em governança de plataformas e ecossistemas digitais, e transformação e regulação digital. Doutor em Direito Internacional da Economia pela Università Bocconi, mestre em Direito pela Università degli Studi di Bologna. Foi fundador e coordenador (entre 2014 e 2020) da Coalizão Dinâmica sobre Responsabilidade de Plataformas do Fórum de Governança da Internet da ONU.

Resumo

O artigo investiga as dimensões das plataformas digitais identificadas na Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais (CGI.br, 2024) para propor uma regulação complementar baseada em riscos contextuais. O estudo se baseia na consulta pública, que identifica plataformas digitais a partir de quatro dimensões: tipo de serviço, natureza jurídica, modelo de negócios e área de atuação. A pesquisa discute se o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores deve ser ajustado ou aprimorado para refletir particularidades de seus modelos de negócio, conforme os riscos que sujeitam a sociedade em determinados contextos. O objetivo final é refletir quanto a viabilidade de uma regulação adaptada aos diferentes tipos de provedores, defendendo que regras gerais sejam aplicáveis a todos, mas com distinções baseadas no risco apresentado à sociedade.

Palavras-chave: plataformas digitais; regulação assimétrica; risco; contexto.

1. Introdução

O presente artigo aborda as dimensões das plataformas digitais identificadas na Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais (CGI.br, 2024) para propor uma regulação assimétrica baseada em riscos contextuais. Com a evolução do ecossistema digital, observa-se crescente tendência à defesa de uma regulação que seja condizente com a sua própria complexidade, reconhecendo as diferenças entre seus diversos agentes prestadores de serviços. Uma boa parte dessa discussão é fomentada pelo julgamento da constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que se identifica particularidades entre modelos de negócios dos provedores de aplicação, o que poderia lhes acarretar maior responsabilidade quanto aos conteúdos que hospedam contextos

específicos. Em paralelo, outros tipos de provedores, como os *marketplaces*, pleiteiam que seja reconhecida a diferença entre a sua própria responsabilidade e a de outros provedores com serviços de natureza distintas¹⁴.

Na União Europeia, a regulação assimétrica de intermediários foi institucionalizada na Lei de Serviços Digitais (DSA)¹⁵, em que foram incumbidas obrigações extras para grandes plataformas digitais e provedores de pesquisa. Em consonância com esse modelo regulatório, a consulta pública do CGI.br teve como um de seus pontos de consenso de que, em alguns casos, “apenas determinados grupos de atores no ecossistema digital se submetam à incidência de disposições regulatórias, em razão de suas possibilidades de exercício de poder.” A consulta foi além e desenvolveu uma “tipologia” de plataformas a partir de: (i) tipo de serviço que oferecem; (ii) natureza jurídica; (iii) característica do modelo de negócio; e (iv) área de atuação ou mercado.

A pesquisa realizada foi principalmente documental, com embasamento a partir de levantamento bibliográfico e consulta à sistematização do CGI.br. No **primeiro tópico** será feita breve introdução quanto ao atual modelo de responsabilidade civil de intermediários adotado no Brasil e aos confrontos identificados entre a aplicação desse modelo e a jurisprudência de tribunais. Busca-se demonstrar o estado da arte do debate proposto.

No **segundo tópico** serão apresentadas e analisadas as propostas de diferenciação das plataformas digitais identificadas na consulta pública do CGI. Almeja-se trazer apontamentos quanto a forma com que essas classificações podem ser importantes e ao mesmo tempo desafiadoras para aprofundamento do debate quanto à responsabilidade de provedores de aplicação.

Por fim, no **terceiro tópico** do artigo, será feita uma proposta de regulação assimétrica dessas plataformas conforme o risco que causam à sociedade. A consulta destaca um consenso de que a regulação deve ser assimétrica, com o principal desafio sendo a definição dos critérios que devem ser utilizados para classificar as plataformas. Acredita-se que regras gerais destinadas a todos os provedores de aplicação devem prevalecer, afinal não é possível (e nem desejado) que a lei seja extensa a ponto de regular especificidades de todos os serviços na Internet. No entanto, considerando a grande disparidade existente entre provedores, tratá-los de forma distinta parece uma medida não só importante, mas também necessária, para evitar o aprofundamento da concentração de mercado pelas big techs, fenômeno já observado atualmente. Além disso, é fundamental discutir os critérios dessa regulação assimétrica, sendo o critério contextual uma possível alternativa viável para implementar uma regulação excepcional e justificada com maior atenção.

Dessa forma, a partir dessas análises, busca-se concluir sobre a viabilidade e os desafios de uma regulação assimétrica dos provedores de aplicação no Brasil, levando em consideração as características distintas dos diversos tipos de plataformas digitais.

¹⁴ O Mercado Livre encaminhou aos ministros do Supremo Tribunal Federal parecer em que requer que seja reconhecida a necessidade de se analisar individualmente cada um dos tipos de provedores. Disponível em: <https://legalgroundsinstitute.com/blog/mercado-livre-pede-que-stf-diferencie-marketplace-de-rede-social/>. Acesso em: nov. 2024.

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Digital Services Act. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>. Acesso em: nov. 2024.

O objetivo será demonstrar que a regulação deve ser adaptada conforme o risco que cada tipo de provedor representa para a sociedade, sendo esperado que o critério contextual proposto, contribua para um modelo regulatório mais eficaz.

2. Debate introdutório

A legislação brasileira estabelece deveres de diligência a plataformas digitais, de forma ampla, a partir do Código de Defesa do Consumidor e do princípio geral de boa fé, previsto no artigo 113 do Código Civil Além disso, complementa o arcabouço regulatório de responsabilidade civil com o Marco Civil da Internet, em seus artigos 18 a 21. A responsabilidade civil, além da sua finalidade compensatória, serve como estímulo à ação diligente, haja vista que, caso não sejam tomadas medidas adequadas para evitar o dano (ROSENVALD, 2022). No entanto, esse modelo pode ser demasiadamente geral e rígido, tendo em vista que o Código de Defesa do Consumidor impõe uma obrigação àqueles agentes identificados enquanto prestadores de serviço (grupo demasiadamente amplo) e que, por outro lado, o Marco Civil da Internet limita a responsabilidade em caso de conteúdos de terceiros para todos os provedores de aplicação.

Antes do Marco Civil da Internet, prevalecia o entendimento de que provedores de aplicação poderiam ser responsabilizados civilmente por conteúdos de terceiros caso fossem notificados por um usuário e optassem por sua manutenção (PARENTONI, 2009). Esse regime de responsabilidade civil, denominado *notice and takedown*, acarretava maior necessidade de avaliação de conteúdos por provedores de aplicação do que o regime imposto a partir do Marco Civil da Internet, no qual o provedor somente é responsável caso descumpra uma ordem judicial para indisponibilização do conteúdo. Anteriormente à legislação, na vigência do *notice and takedown* que também é adotado em outros países, apontava-se a existência de um estímulo econômico à indisponibilização de conteúdos, já que essa conduta protegeria o provedor de aplicação de eventual dever de reparação (KELLER, 2015).

A escolha legislativa disposta no art. 19 do MCI privilegiou o direito à liberdade de expressão, como indica o início do próprio dispositivo¹⁶. No contexto de criação da lei, existia uma intenção política de ruptura ao ceticismo dos usuários de Internet de que qualquer forma de regulação seria negativa ao ecossistema digital e, por isso, a lei confere prevalência à liberdade de expressão em confrontos entre direitos (SOUZA, 2015).

¹⁶ Art. 19. "Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário" (ênfase nossa). Contudo, os artigos 21 e 31 do Marco Civil excepcionam a regra geral da responsabilidade civil de provedores de aplicação por conteúdos de terceiros. Em publicações que retratam nudez não consentida ou que contenham conteúdos que violem direitos autorais, prevalece a regra anterior ao MCI. Basta a notificação de um usuário e a manutenção do conteúdo para que o provedor possa ter de reparar o cidadão cujo direito foi violado. Nas hipóteses, o legislador optou por maior proteção ao bem jurídico tutelado.

Ao se analisar jurisprudências sobre o tema “provedores de aplicação” não se verifica apenas o uso da classificação prevista no Marco Civil da Internet, o que ilustra, ao menos em alguma medida, divergências de magistrados brasileiros na compreensão e uso da legislação. É frequente a menção em acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a “provedores de pesquisa”¹⁷, “provedores de serviços na Internet”¹⁸, “provedores de conteúdo”¹⁹ e outros. É possível também identificar em acórdãos do STJ o uso dos termos “sites de e-commerce”²⁰ e “sites de intermediação”²¹ e o delineamento de um regime diferenciado de responsabilidade para aqueles que, além de oferecerem o serviço de busca de mercadorias, “*fornece toda a estrutura virtual para que a venda seja realizada*”, de modo que “*a operação é realizada inteiramente no site desse prestador*”²². Também foi feita uma diferença entre os *marketplaces* com modelo de negócio transacional e sites classificados que auferem receita por meio de anúncios publicitários, não podendo estes últimos serem responsabilizados pela falta de fiscalização prévia sobre a origem de todos os produtos por não se tratar de atividade intrínseca ao serviço prestado²³. No entanto, não parece que o legislador do art. 19, realmente buscou se referir a todos esses tipos de provedores, pois a natureza do serviço que prestam atribui relevância distinta a esses conteúdos, gerando impactos distintos na sociedade.

A responsabilidade civil é, como mencionado anteriormente, uma das formas de desestímulo a condutas ilícitas, no entanto não é o único instrumento capaz de robustecer a governança regulatória de plataformas digitais. Menciona-se a dificuldade de enquadramento de magistrados ao grupo de agentes “provedores de aplicação” para dar visibilidade à complexidade regulatória do ecossistema digital, que hoje, em certa medida, é reduzida à nomenclatura do Marco Civil da Internet.

A amplitude do conceito de provedores de aplicação também pode ser observada na sistematização da consulta pública organizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br) sobre regulação de plataformas. Plataformas digitais são caracterizadas por permitir interação direta entre grupos de consumidores, pela atração mútua entre usuários (para ofertantes e para usuários, o valor da plataforma aumenta para a medida que mais pessoas a utilizam) e pela prevalência da lógica de intermediação sob a

¹⁷ Julgados: REsp 2012895/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023; REsp 1937989/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/08/2022, DJe 07/11/2022; AgInt no AREsp 1085447/SP, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 17/10/2022, DJe 21/10/2022 REsp 2006420/RJ (decisão monocrática), Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 27/02/2023, publicado em 02/03/2023.

¹⁸ Julgado: AgRg no RMS n. 65.270/MT, Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 15/2/2022, DJe 25/2/2022.

¹⁹ Julgados: REsp 2067181/PR, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023; REsp n. 1.771.911/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 26/4/2021.

²⁰ REsp 2067181/PR, Rel. Ministra. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023.

²¹ REsp 1880344/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 09/03/2021, DJe 11/03/2021.

²² REsp no 1.444.008/RS. Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 25/10/2016, DJe 9/11/2016.

²³ REsp: 2067181 PR 2023/0128219-9, Rel. ministra Nancy Andrighi, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023.

verticalização, com as plataformas mediando e conectando partes de um ecossistema em detrimento de maior controle sobre a cadeia de vendas (FERNANDES, 2022). Já provedores de aplicação, conforme definição extraída do artigo 5º, VII, do Marco Civil da Internet são os agentes que disponibilizam um “conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à Internet”.

Na própria sistematização da consulta, há um debate sobre a adoção de definições mais amplas ou específicas para os serviços das plataformas. As definições amplas, como defendido pelo Instituto Vero em resposta à primeira pergunta da consulta²⁴, podem capturar a diversidade e a evolução contínua dos serviços digitais. Essa abordagem evitaria a exclusão de plataformas que, embora não se encaixem em categorias rígidas, exercem influência significativa no mercado. Por outro lado, o Information Technology Industry Council (ITIC), em resposta a mesma indagação, alerta que definições excessivamente abrangentes podem causar incertezas regulatórias, dificultar a aplicação de regras específicas e sufocar a inovação, prejudicando a economia digital²⁵.

3. Dimensões classificatórias das plataformas digitais

Neste tópico serão apresentadas e analisadas as propostas de diferenciação das plataformas digitais identificadas na sistematização da consulta pública do CGI.br. No documento, as contribuições sobre as dimensões das plataformas digitais foram organizadas em quatro dimensões: i) tipo de serviço oferecido; ii) natureza jurídica das plataformas digitais; iii) características dos modelos de negócio; iv) área de atuação ou mercado.

A primeira delas refere-se ao tipo de serviço oferecido, sendo definida enquanto “o conjunto de funcionalidades oferecidas pelo desenho tecnológico e disponibilizadas por uma plataforma digital” (NIC.br, 2023, p. 11). O CGI.br destaca que essa dimensão relaciona os modelos de negócio a tipos de serviço, abrangendo um amplo campo de funcionalidades, como serviços de mensageria, provedores de notícias, mecanismos de busca, aplicativos de mensagens, entre outros. No entanto, devido à complexidade e às interseções entre essas categorias, sua definição exata apresenta desafios.

Por sua vez, associações de mídia, como ABERT, ANJ, ANER, ABRATEL, FENAERT, FENAJORE e CNCOM, mencionam o *Digital Markets Act* (DMA) da União Europeia para contribuir com a definição. A norma lista em seu artigo 2 os serviços que seriam considerados essenciais, como: motores de pesquisa em linha; serviços de redes sociais em linha; serviços de plataforma de partilha de vídeos; serviços de comunicações interpessoais independentes do número; sistemas operativos; navegadores web; assistentes virtuais. É importante destacar que o DMA prevê a possibilidade de expandir a lista, mas somente após de uma investigação de mercado e através de uma proposta de alteração legislativa²⁶, o que já está sendo solicitado em relação às

²⁴ Pergunta nº. 1 da consulta pública: Qual é a melhor definição de plataformas digitais considerando a necessidade de regular sua atuação?

²⁵ Comentários extraídos direto da consulta pública.

²⁶ Art. 19.

plataformas de IA generativa (que, por enquanto, estão fora do alvo da legislação) (MARTÍNEZ, 2024).

Abordagem semelhante foi apresentada no Brasil pelo Projeto de Lei 2768/2022 no seu artigo 6, inciso II. O PL define plataformas digitais como aplicações de Internet, de acordo com o inciso VII do art. 5º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, executadas em modalidades que incluem serviços de intermediação online, ferramentas de busca online, redes sociais online, plataformas de compartilhamento de vídeo, serviços de comunicações interpessoais, sistemas operacionais, serviços de computação em nuvem e serviços de publicidade online ofertados por operadores dessas plataformas (BRASIL, 2022). Diferente do DMA, o PL não fornece uma definição desses diferentes serviços, o que pode gerar problemas de interpretação particularmente em relação à primeira categoria (serviços de intermediação online) que sem maior detalhamento pode abranger a totalidade de serviços de plataformas (FERNANDES, 2024).

Na consulta, a Abranet propõe uma abordagem comedida, sugerindo a inclusão de três tipos de serviços como essenciais: (1) redes sociais, (2) ferramentas de busca, (3) serviços de mensageria instantânea²⁷. Essa abordagem, se comparada à apresentada pelo DMA, limitaria o escopo das plataformas envolvidas, excluindo outros tipos de serviços que também poderiam exercer influência significativa no ecossistema digital, presumivelmente na consideração que o regime de responsabilidade tradicional é suficiente para lidar com outros tipos de serviços.

As categorias e as definições apresentadas pela Abranet são semelhantes às que seriam utilizadas no Projeto de Lei 2630/2020. Contudo, uma diferença relevante²⁸ é que em seu artigo 2, §1 existia a previsão que alguns serviços não estariam sujeitos ao PL, sob o suposto argumento de que não apresentariam riscos significativos aos usuários. Exemplos incluem provedores que se configurem como enciclopédias online sem fins lucrativos, repositórios científicos e educativos, plataformas de desenvolvimento e compartilhamento de software de código aberto, e às plataformas fechadas de reuniões virtuais por vídeo ou voz.

É importante destacar os problemas que poderiam ter sido criados por essa abordagem, caso o PL tivesse sido aprovado. Embora a intenção de excluir certas categorias de plataformas da regulação fosse possivelmente reduzir o efeito inibidor sobre a inovação e limitar encargos regulatórios excessivos para serviços considerados de menor risco, essa estratégia poderia ter consequências não intencionais. As categorias excluídas poderiam se tornar potenciais veículos de riscos significativos.

²⁷ A definição fornecida de cada um desses tipos de serviços seria: (1) redes sociais: plataformas para compartilhamento e disseminação de conteúdo entre usuários conectados; (2) ferramentas de busca: aplicações que permitem busca por palavras-chave de conteúdos na Internet, excluindo e-commerce; (3) serviços de mensageria instantânea: aplicações para envio de mensagens instantâneas entre destinatários específicos, incluindo criptografia ponta-a-ponta. NIC.br. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023, p. 43.

²⁸ As definições do PL são mais detalhadas. Por exemplo, o conceito de rede social inclui como requisito contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários; as ferramentas de busca que o conteúdo seja elaborado por terceiros; e as de serviços de mensageria que a principal finalidade seja o envio de mensagens instantâneas para destinatários certos e determinados com exceção dos serviços de correio eletrônico.

Por exemplo, reuniões fechadas por vídeo e voz, embora aparentemente inofensivas, poderiam ser usadas para coordenar atividades ilícitas. Um exemplo concreto foi a utilização da plataforma Discord, conhecida principalmente por ser utilizada pela comunidade de *gamers*, mas que passou a ser empregada como ferramenta para orquestrar atentados em escolas no Brasil. Comunidades terroristas passaram a usar a plataforma que, pelo seu próprio formato, impôs desafios na investigação pelas autoridades (BRASIL, 2023, p. 68). Essas considerações demonstram que os riscos não dependem apenas do tipo de plataforma, que pode ter sido criada para uma finalidade mas utilizada para outra, mas também do contexto em que ela está sendo utilizada e de outros fatores dinâmicos. Portanto, como será aprofundado no próximo item, é fundamental adotar uma análise de risco multidimensional que supere as categorias e dimensões de plataformas

A abordagem da Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMS) da União Europeia oferece uma perspectiva valiosa para a regulação de plataformas digitais nesse sentido. Em vez de tentar categorizar rigidamente os serviços, a AVMS adota uma abordagem mais flexível e contextual, especialmente ao adotar o critério de “funcionalidade essencial”. Esse conceito não se restringiria somente à importância comercial do conteúdo audiovisual, mas considera múltiplos fatores como a relação do conteúdo com a atividade econômica principal, sua relevância quantitativa e qualitativa, a monetização, e a disponibilidade de ferramentas para aumentar sua visibilidade (Comissão Europeia, 2020). Tal abordagem pode auxiliar na implementação da ideia de sujeitar todas as plataformas a um conjunto mínimo de regras, seguido por uma análise mais aprofundada do contexto em que operam e como são utilizadas. Isso permite uma regulação mais adaptativa, capaz de responder aos desafios específicos que surgem em diferentes plataformas e situações.

No que tange à natureza jurídica das plataformas, algumas contribuições salientaram a necessidade de diferenciar as plataformas de caráter governamental daquelas exclusivamente comerciais. Isso porque, de acordo com esse ponto de vista, o escopo de uma eventual iniciativa regulatória deveria se concentrar em plataformas exclusivamente comerciais ou com finalidade de obtenção de lucro. Ainda, a separação entre plataformas governamentais e comerciais se voltaria ao estímulo do desenvolvimento de plataformas de caráter público (NIC.br, 2023, p. 44). Embora a consulta não se aprofunde muito nessa categoria, a distinção poderia ser relevante ao se considerar que plataformas governamentais, por lidarem com ampla base de dados dos cidadãos (por vezes sensíveis), estariam sujeitas a uma regulação específica ao setor público, tendo obrigações distintas quando comparadas às entidades privadas.

Referente às características dos modelos de negócio, estas são consideradas essenciais tanto para definir o escopo de um eventual marco regulatório quanto para a aplicação do princípio da assimetria regulatória. A sistematização das contribuições faz uso da tipologia desenvolvida por Snricek (2016), que identifica cinco tipos principais de plataformas: Publicidade, Nuvem, Produtos, Enxutas e Industriais²⁹.

²⁹ A sistematização da consulta apresenta a definição de cada uma das cinco categorias, sendo elas: (1) plataformas de publicidade aquelas que obtêm lucros na armazenagem de dados; (2) plataformas de nuvem são empresas que possuem parques computacionais e oferecem esse serviço para outras; (3) plataformas de produtos que são especializadas no aluguel de mercadorias físicas ou informacionais; (4) plataformas enxutas que não possuem propriedade sobre o produto e; (5) plataformas industriais que apresentam expectativas de

Contudo, essa tipologia não é unânime. Por exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no seu caderno “Mercados de Plataformas Digitais” enfatiza três modelos de negócios das plataformas digitais, sendo eles: modelo de assinatura, no qual um serviço é oferecido mediante pagamento de assinatura pelo usuário, como algumas plataformas de vídeo e música online; modelo de publicidade, em que a plataforma é remunerada indiretamente por publicidade, como alguns jornais online; e modelo de acesso aberto, que funciona como um mercado, que conecta fornecedores e usuários de bens ou serviços, podendo cobrar por transações, como lojas de aplicativos (Cade, 2021, p. 13-14).

A variedade de sugestões de classificação evidencia a intrincada natureza do ecossistema digital e os diversos interesses envolvidos. Uma classificação mais minuciosa pode proporcionar uma perspectiva mais detalhada dos modelos de negócios. No entanto, para fins regulatórios, uma metodologia centrada em categorias amplas pode ser mais eficaz e adaptável, possibilitando ajustes à rápida transformação do setor.

É crucial observar que os modelos de negócios das plataformas podem ser híbridos e não completamente claros. As plataformas frequentemente integram diversas abordagens, o que pode tornar desafiadora a compreensão exata de como elas geram suas receitas. O comentário da Telefônica SA na consulta, pergunta 1 item 1, é especialmente relevante nesse ponto, pois destaca a complexidade e diversidade das áreas de atuação das plataformas digitais e o fato de o ecossistema digital operar em mercados de dois ou múltiplos lados. A Telefônica também destaca a interdependência entre as plataformas digitais e as operadoras de telecomunicações: o crescimento das plataformas digitais impacta diretamente a demanda por infraestrutura de Internet, o que evidencia como as plataformas exercem influência em setores adjacentes. Ainda, a atuação das plataformas em diversos mercados pode gerar impactos na concorrência, promovendo concentração de mercado e criando novos desafios regulatórios.

Portanto, como mencionado em contribuições à consulta pública, existe uma demanda crescente por maior clareza nos modelos de negócios das plataformas. Isso abrange uma comunicação mais precisa em seus termos de uso sobre a forma como os serviços são monetizados, por exemplo. Essa clareza é essencial não apenas para fins de transparência aos usuários, mas, também, para possibilitar uma regulação mais eficiente e uma avaliação mais acurada dos riscos e impactos relacionados a diferentes tipos de plataformas.

Por fim, no que diz respeito à área de atuação ou mercado, o tema revela diferentes perspectivas sobre como classificar e compreender o escopo de atuação das plataformas digitais. Algumas contribuições, como da Associação Latino-Americana de Internet (Alai) e do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) na pergunta 1, abordam o desafio regulatório a partir de uma perspectiva econômica tradicional, destacando as empresas “big tech” como pioneiras na adoção de tecnologias digitais e a sua atuação paralela em diversos mercados, o que levanta quesitos importantes sobre a pertinência de utilizar o conceito de ecossistema digital ao invés do mercado como

desenvolvimento tecnológico futuro. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023, p. 45.

ponto focal de análise. Além disso, há uma tentativa de abranger o desenvolvimento das infraestruturas tecnológicas em setores como transporte, hospedagem, e-commerce, redes sociais e telecomunicações (NIC.br, 2023, p. 47).

No entanto, não fica claro se essa abrangência visa sujeitar esses setores a uma regulação mais rígida de entidades privadas ou se propõe a criação de uma infraestrutura estatal nesses domínios. Essa ambiguidade levanta questões importantes sobre o alcance e a natureza da regulação proposta para as plataformas digitais em diferentes áreas de atuação.

Vale também mencionar que o item 4 do primeiro eixo da consulta “Classificação por risco e regulação assimétrica” aponta outros critérios para uma regulação econômica das plataformas. Para fundamentar esse item, indica-se que “apenas determinados grupos de atores no ecossistema digital se submetam às disposições regulatórias, em razão de suas possibilidades de exercício de poder de mercado” (NIC.br, 2023, p. 47). Aqui, é importante destacar a relevância da abordagem de regulação econômica para o contexto de regulação social, como aquela voltada à proteção de direitos fundamentais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2013), tendo em vista que o serviço de um agente dominante pode gerar mais impacto à sociedade (de forma positiva, ou negativa). Assim, a classificação das plataformas como *gatekeepers* no DMA, realizada com critérios quantitativos e qualitativos e a partir da lista de serviços essenciais já mencionada³⁰, dialoga com o regime regulatório desenvolvido no próximo tópico, pois permite uma análise contextual, não apenas com base em indicadores.

4. Análise de risco contextual

A consulta pública do CGI.br dá visibilidade à diversidade de grupos que constituem os tipos de plataformas, outra vez mais evidenciando que o termo do Marco Civil da Internet “provedores de aplicação” abrange ampla natureza de negócios. Acredita-se que a existência de regras gerais, como foi o caso do MCI, é medida acertada, no

-
- ³⁰
1. Uma empresa é designada como controlador de acesso se:
 - a) Tiver um impacto significativo no mercado interno;
 - b) Prestar um serviço essencial de plataforma que constitui uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais; e
 - c) Beneficiar de uma posição enraizada e duradoura nas suas operações ou se for previsível que possa vir a beneficiar de tal posição num futuro próximo.
 2. Presume-se que uma empresa preenche os requisitos previstos no n.º 1:
 - a) No que respeita ao n.º 1, alínea a), se tiver realizado um volume de negócios anual na União igual ou superior a 7,5 mil milhões de EUR em cada um dos três últimos exercícios, ou se a sua capitalização bolsista média ou o seu valor justo de mercado equivalente tiver ascendido a pelo menos 75 mil milhões de EUR no último exercício, e se prestar o mesmo serviço essencial de plataforma em pelo menos três Estados-Membros;
 - b) No que respeita ao n.º 1, alínea b), se prestar um serviço essencial de plataforma que no último exercício tenha tido pelo menos 45 milhões de utilizadores finais ativos mensalmente, estabelecidos ou situados na União, e pelo menos 10 000 utilizadores profissionais ativos anualmente, estabelecidos na União, identificados e calculados de acordo com a metodologia e os indicadores estabelecidos no anexo;
 - c) No que respeita ao n.º 1, alínea c), se os limiares referidos na alínea b) do presente número tiverem sido atingidos em cada um dos três últimos exercícios.

entanto, em alguns casos essa regra pode ser insuficiente diante da complexidade e sensibilidade da Internet na contemporaneidade. A evolução da Internet desde que a legislação foi desenvolvida (em 2009, com vigor apenas a partir de 2014) fez com que a sociedade esteja sujeita a novos riscos sistêmicos por determinados tipos de provedores, de modo que se observa uma progressiva tendência ao reconhecimento de deveres de diligência a eles (ZINGALES et al, 2023).

Os critérios apresentados na consulta pública do CGI.br oferecem uma referência importante para diferenciar as plataformas digitais, o que seria um primeiro passo para uma regulação de acordo com os riscos que oferecem. As dimensões estruturais das plataformas, como mencionadas no critério de tipos de serviço, são aliadas importantes para uma classificação mais precisa e contextualizada. No entanto, é necessário reconhecer que mesmo com essa categorização, ainda há uma grande diversidade de serviços e impactos potenciais dentro de cada grupo.

Nesse sentido, embora a sistematização da consulta seja um importante avanço no debate regulatório, seus dados por si só não são suficientes para fundamentar uma regulação. Não era a proposta da consulta se aprofundar nos riscos singulares que cada tipo de provedor pode apresentar em contextos diversos. Em lançamento recente, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (2025) elaborou uma tipologia de provedores de aplicação, que dialoga mais com os riscos que esses agentes provocam, conforme a intervenção que promovem na circulação do conteúdo que hospedam.

Para se tratar de uma abordagem de risco que seja verdadeiramente eficaz é crucial superar critérios estáticos e considerar o contexto dinâmico em que as plataformas operam. As próprias plataformas estão sempre mudando os recursos que oferecem aos usuários, o que pode resultar em novos desafios para essas classificações. Em paralelo, eventos extraordinários, como no caso de processos eleitorais e catástrofes climáticas, podem subitamente tornar o serviço de um provedor de grande centralidade. Portanto, certos contextos sociais, políticos ou econômicos podem exigir uma mitigação de riscos maior por parte de um grupo de plataformas, simplesmente porque seu impacto potencial se amplifica nessas circunstâncias específicas. Nesse sentido, Baldwin e Cave (2012) entendem que a regulação pode ser vista como inerentemente relacionada ao controle de riscos; se há riscos maiores em um contexto, a regulação pode trazer mais deveres para mitigá-los durante esse momento.

Douek (2022) apresenta uma perspectiva que se alinha com a ideia de que contextos específicos podem exigir uma abordagem diferenciada na moderação de conteúdo online. Segundo ela, a moderação de conteúdo deve ser elaborada como um “sistema complexo”, um projeto de administração de discurso que vai além de uma avaliação post-a-post da tomada de decisão da plataforma, necessitando de um sistema de avaliação contínuo, o que um veículo de correção de erros individuais ou estático não permite. A moderação de conteúdo é uma das ferramentas que pode ser ajustada em um contexto de maior risco.

Um exemplo claro dessa necessidade de contextualização é o período eleitoral. Durante as eleições, as plataformas digitais, especialmente as redes sociais e os serviços de mensageria, têm um papel crucial na formação da opinião pública e na disseminação de informações. Nesse contexto sensível, o potencial de dano causado pela desinformação ou manipulação de conteúdo é significativamente maior. A

Resolução 23.610/19 do Tribunal Superior Eleitoral reconhece essa realidade ao estabelecer deveres específicos para os provedores de aplicação durante o período eleitoral, como o estabelecimento de regras específicas para propaganda eleitoral que envolve identificação do impulsionamento de conteúdos na Internet (art. 29) e a proibição de disparo em massa (art. 31, §1º-A).

Já a Resolução 23.732/24, também do Tribunal Superior Eleitoral, criou um novo regime de responsabilidade de provedores de aplicação por conteúdos de terceiros especificamente para o período eleitoral, baseado em casos de risco³¹. O artigo foi criado para prover maior segurança à disputa por votos em um período em que as redes sociais são extremamente importantes. A norma foi imposta a todos os provedores de aplicação, prevendo um regime de responsabilidade mais rígido do que o do Marco Civil da Internet. Contudo, por mais que seja importante adotar uma abordagem específica em contextos de maior risco pelo fluxo de desinformação, é fundamental salientar a necessidade das plataformas também avaliarem os riscos e adotarem medidas preventivas de forma mais ampla. Isso porque essa abordagem ainda se concentra principalmente na responsabilidade por conteúdo específico, em vez de focar no procedimento que a plataforma utiliza para mitigação de riscos.

Na mesma linha, as diretrizes da UNESCO sobre a governança das plataformas digitais (2023) reforçam a responsabilidade das plataformas em preservar a democracia. Elas incentivam a implementação de processos específicos de avaliação de riscos para a integridade do ciclo eleitoral. Essa abordagem destaca não apenas o dever das plataformas de mitigar riscos, mas também a importância de um envolvimento ativo com todas as partes interessadas no processo eleitoral. As diretrizes da UNESCO também recomendam que as plataformas adotem uma abordagem de gênero em suas avaliações, considerando o aumento da violência online contra mulheres em períodos eleitorais. O objetivo é assegurar que todos os segmentos da sociedade possam participar plenamente do processo democrático. Além disso, as diretrizes ressaltam a necessidade de transparência nas práticas das plataformas, especialmente no uso de ferramentas automatizadas e na monetização de conteúdo político (UNESCO, 2023).

Portanto, convém que uma abordagem com base em uma análise contextual para a regulação das plataformas digitais seja flexível o suficiente para considerar não apenas as características formais de categorização das plataformas, mas também permitir uma adaptação a desafios específicos que surgem em momentos extraordinários. Uma abordagem contextual, pode ser mais eficaz em lidar com situações excepcionais e voláteis, alinhando-se com a proposta de intervenção episódica em vez de supervisão contínua.

Porém, a imposição de regras excepcionais em contextos de alto risco não deve ser para todos os provedores de aplicação, destinando-se apenas ao agente cuja atividade realmente apresenta tal risco. Como dito, ao analisar as classificações identificadas na consulta do CGI.br, fica evidente a diversidade de agentes contemplados no termo guarda-chuva “provedores de aplicação”, o que tende a aumentar cada vez mais. As resoluções eleitorais supramencionadas trazem obrigações a todos os prestadores de

³¹ Art. 9º-E. Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco: (...)

serviço na Internet, sem distinguir aqueles que causam maior impacto eleitoral. Da forma com que as resoluções foram redigidas, provedores de *marketplace*, por exemplo, estariam sujeitos ao mesmo regime de responsabilidade por conteúdos de terceiros que os provedores de redes sociais, que detêm expressiva relevância ao debate eleitoral.

O caso da rede social BlueSky, por exemplo, ilustra que até mesmo provedores de aplicação de mesma tipologia têm relevância diferente no período eleitoral. A plataforma subitamente recebeu massiva migração de usuários após o bloqueio do X (antigo Twitter) e não cumpria com todas as obrigações de seu antecessor (SOARES, 2024), especialmente em virtude de seu porte reduzido e da imprevisibilidade da expansão. O próprio TSE reconhece que algumas plataformas são mais relevantes, ao firmar acordos de cooperação para combate à desinformação no processo eleitoral apenas com algumas (ZINGALES et al, 2024). Nesse caso, ainda que haja debate eleitoral significativo na plataforma, por ser uma rede recém lançada e ainda com um volume de usuários baixo no Brasil (quando comparada a outras redes), pelo menos inicialmente uma regulação assimétrica contextual não seria imposta ao BlueSky, que seria sujeito às regras gerais destinadas a todas as plataformas.

Contudo, é importante salientar que a proposta regulatória não se limita apenas à análise do porte da plataforma, pois, no caso do Discord e o terrorismo nas escolas brasileiras, mesmo se tratando de uma plataforma de médio porte, por ter concentrado os debates sobre esse tipo de ação, ainda assim a plataformas estaria sujeita a uma regulação assimétrica nesse contexto. Esta abordagem é consoante com aquela adotada pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados no Regulamento 1/2021, através do qual o órgão flexibilizou para agentes de pequeno porte algumas das obrigações da Lei Geral de Proteção de Dados, porém com a ressalva que tais obrigações seguem sendo aplicadas em casos de alto risco (BRASIL, 2021).

Para estruturação de uma norma que imponha obrigações específicas a alguns provedores de aplicação, conforme necessidades contextuais, pode ser interessante a adoção de um sistema de autoavaliação. A partir de consulta a um rol exemplificativo de critérios (como base de usuários e tipo de modelo de negócios) e de eventos extraordinários (como processo eleitoral, catástrofes climáticas e terrorismo), o provedor pode se auto identificar em um contexto de alto risco, se sujeitando a obrigações complementares. Contudo, essa lógica não implicaria uma autorregulação plena desvinculada do Estado, mas em um modelo em que uma correta auto-identificação pelo provedor é incentivada, monitorada e, se necessário, sancionada por autoridades reguladoras.

Além disso, haveria espaço para soluções colaborativas, onde plataformas desenvolvem padrões comuns de avaliação de risco que podem ser encorajados e validados pelos reguladores. Modelo semelhante foi adotado no DSA, oferecendo às plataformas a possibilidade de aderir a códigos de conduta (ZINGALES et al, 2024) que podem ser considerados atos de boa-fé em caso de aplicação de uma sanção ao provedor³².

³² Art. 45º, 1. A Comissão e o Comité incentivam e facilitam a elaboração de códigos de conduta facultativos a nível da União para contribuir para a correta aplicação do presente regulamento, tendo em conta, em particular, os desafios específicos da resposta aos diferentes tipos de conteúdos ilegais e riscos

Dessa forma, uma proposta regulatória de assimetria contextual seria conjugada a uma regra geral, à qual as plataformas estariam sujeitas continuamente. Isso significa também que as obrigações normativas deveriam ser ampliadas de forma proporcional ao risco gerado, a depender da relevância do papel de centralidade que determinada plataforma adquire, sem imposição de novas regras para todos, mas sim por meio de mecanismos adaptáveis e auditáveis.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo examinar e aprofundar o debate da consulta pública do CGI.br de 2023, que apontou características para categorizar as plataformas digitais e a possibilidade de responsabilidade desses fornecedores. O estudo discutiu a viabilidade de ajustar o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores para refletir as particularidades de seus modelos de negócio e os riscos que representam para a sociedade.

A pesquisa demonstrou que, embora existam características distintas entre os diversos tipos de provedores conforme observado nas possibilidades de categorização, a adoção de uma regra geral para regulamentá-los continua sendo uma premissa importante. No entanto, argumentou-se que essa regra deve ser complementada por uma abordagem contextual e flexível, que considere não apenas as características formais de categorização das plataformas, mas também permita adaptações a desafios específicos que surgem em diferentes momentos e situações sociais.

O artigo propôs, em particular, a consideração de um critério contextual para a regulação, em que impactos em situações extraordinárias, como períodos eleitorais, demandariam maior responsabilidade dos provedores. Por fim, o estudo concluiu que uma regulação eficaz das plataformas digitais deve equilibrar a necessidade de regras gerais com a flexibilidade para lidar com os riscos específicos que cada tipo de plataforma representa para a sociedade. Essa abordagem permitiria uma resposta mais adequada aos desafios da moderação de conteúdo online, reconhecendo a complexidade do ecossistema digital e a importância de considerar o contexto na aplicação das normas.

sistêmicos, em conformidade com o direito da União, nomeadamente em matéria de concorrência e de proteção dos dados pessoais.

Referências

- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding regulation: theory, strategy, and practice. Oxford university press, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Ataques às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/grupos-de-trabalho/prevencao-e-enfrentamento-da-violencia-nas-escolas/resultados/relatorio-ataque-escolas-brasil.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2630, de 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/06/ultima-versao-PL-2630-2020-fake-news-2023.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2768, de 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL%202768/2022. Acesso em: 29 nov. 2024.
- BRASIL. Resolução CD/ANPD N° 1, de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021. Acesso em: nov. 2024.
- CADE. Mercados de Plataformas Digitais. Cadernos do Cade. 2021. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>.
- COMISSÃO EUROPEIA. Digital Services Act package. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- COMISSÃO EUROPEIA. Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a ‘video-sharing platform service’ under the Audiovisual Media Services Directive. Revista Oficial da União Europeia, C 223/3, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020XC0707%2802%29>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- DOUEK, Evelyn. Content moderation as systems thinking. Harvard Law Review, v. 136, p. 526, 2022.
- EU DIGITAL MARKETS ACT. Digital Markets Act — Article 3. Disponível em: https://www.eu-digital-markets-act.com/Digital_Markets_Act_Article_3.html. Acesso em: 15 nov. 2024.
- FERNANDES, Victor Oliveira. Direito da Concorrência das Plataformas Digitais: Entre Abuso de Poder Econômico e Inovação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- FERNANDES, Victor Oliveira. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. Computer Law & Security Review, v. 52, 2024, p. 105937. ISSN 0267-3649. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>. Acesso em: 01 dez. 2024.
- GILLESPIE, Tarleton. Custodians of the Internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. Yale University Press, 2018.
- KELLER, Daphne. Empirical Evidence of ‘Over-Removal’ by Internet Companies under Intermediary Liability Laws. The Center for Internet and Society at Stanford Law School, 2015.
- LEONARDI, Marcel. Responsabilidade civil dos provedores de serviços de Internet. Editora Juarez de Oliveira, 2005.

MARTÍNEZ, Alba Ribera. Generative AI in Check: Gatekeeper Power and Policy Under the DMA. 13 nov. 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5025742. Acesso em: 01 dez. 2024.

NIC.br. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

PARENTONI, Leonardo Netto. Responsabilidade civil dos provedores de serviços na Internet: Breves notas. Âmbito Jurídico, 2009.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Platform competition in two-sided markets. Journal of the european economic association, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

ROSENVALD, Nelson. As funções da responsabilidade civil (4a. ed.). Editora Saraiva, 2022.

SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Liberdade de Expressão e o Marco Civil da Internet. TIC domicílios 2016: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros.

SOUZA, Carlos Affonso. As cinco faces da proteção à liberdade de expressão no marco civil da Internet. Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS-Rio), 2015.

SRNICEK, Nick. Platform capitalism. Polity, 2017.

UNESCO. Guidelines for the Governance of Digital Platforms: Safeguarding freedom of expression and access to information through a multistakeholder approach. 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339>. Acesso em: 26 nov. 2024.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil Obrigações e Responsabilidade Civil. São Paulo: gen/Atlas, v. 17, 2017.

ZINGALES, N. et al. Codes of conduct: a promising tool to counter online disinformation. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/policy-brief-cts-fgv-codigos-de-conduta.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

ZINGALES, N. et al. Petição de Manifestação ABCID. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/fgv-apresenta-stf-estudo.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

ZINGALES, Nicolo. et al. Cartilha Orientativa TSE e Desinformação: conceitos relevantes, sua compreensão no Brasil e comentários sobre as Resoluções do TSE. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2024. Disponível em <https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/cartilha-orientativa-tse-e-desinformacao-volume-1.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

A atuação das diferentes coalizões na definição da política de regulação do ambiente digital no Brasil

Giovana Tiziani é jornalista, formada pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) e mestra em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB) e Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É servidora pública de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Suas mais recentes atuações foram na Secretaria-Executiva da Secretaria de Relações Institucionais e na Secretaria de Políticas Digitais da Secretaria de Comunicação, ambas subordinadas à Presidência da República. Atualmente, é chefe da Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Saúde.

Thássia Alves é graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo. É mestra e doutoranda no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, na Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). A ênfase de sua experiência está na atuação em assessorias de comunicação em instituições públicas, a exemplos do Governo do Distrito Federal (GDF), da Universidade de Brasília (UnB), do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Saúde (MS), da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e do Senado Federal.

Resumo

Este artigo traz uma análise da forma como os atores envolvidos no processo de regulação da Internet no Brasil se articularam e como evoluiu esta política no período de 1999 a 2023, por meio da utilização da estrutura desenvolvida por Sabatier (1988), o Advocacy Coalition Framework (ACF). Dentre os achados, foi possível delimitar — por meio da identificação de crenças — coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Além disso, foi possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea e que as coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos policy brokers.

Palavras-chave: Coalizões de Advocacia; política de regulação do ambiente digital; Marco Civil da Internet, Lei Geral de Proteção de Dados; PL2630/2020.

Introdução

Notícias falsas ou parcialmente verdadeiras sempre existiram ao longo da história da humanidade com o objetivo de direcionar o curso dos acontecimentos de acordo com interesses de grupos econômicos e políticos (ARENDT, 1989). A novidade é que em menos de uma década o uso da mentira para vencer aquele que se considera opositor teve seu alcance ampliado e o impacto produzido se tornou maior em razão da tecnologia existente para sua difusão.

A disseminação — por meio da arquitetura das plataformas digitais — de conteúdos desinformativos, de ódio, ilegais e/ou criminosos e seus efeitos, como o agravamento de epidemias (como a da Covid-19), a desestabilização de regimes democráticos (invasão do Capitólio nos EUA e atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023 no

Brasil) e a incitação à violência (linchamentos na Índia), colocou em alerta diversos países, que passaram a vislumbrar a necessidade de regular de alguma forma as plataformas como meio de conter as ondas de desinformação (LOPES, 2022).

No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a atuar de modo específico e temporário para derrubar conteúdos da Internet e conter excessos nas eleições de 2022³³.

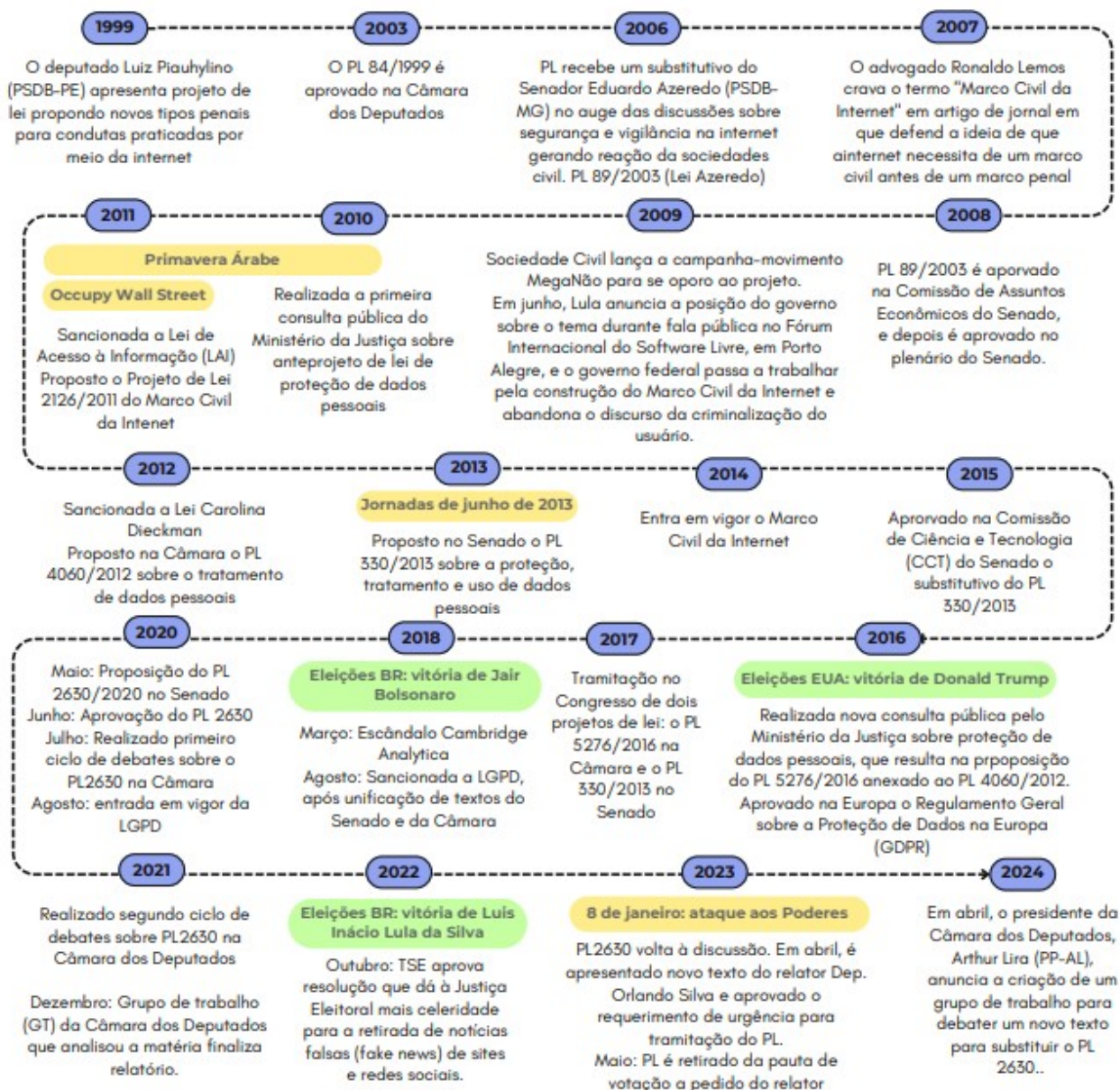
Passado o período eleitoral, o problema permaneceu e o tema passou a exigir alteração do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), que em seu artigo 19 prevê que os provedores de aplicações (Facebook, Google, Tiktok, dentre outros) só respondem civilmente por um conteúdo publicado quando descumprirem uma ordem judicial para a remoção do conteúdo. Em novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal começou a julgar ações que questionam a validade do Artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI).

No Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 2630/2020, que visa estabelecer um manual de conduta para as plataformas (CN, 2020), aguarda análise. O tema ganhou ares de urgência em razão dos ataques terroristas às sedes dos três Poderes ocorridos em 8 de janeiro de 2023, fazendo com o que parlamento e o governo recém-eleito acelerasse a discussão sobre o tema de responsabilização das plataformas.

Este artigo busca contribuir com a análise — por meio da abordagem Advocacy Coalition Framework (ACF) — da formação desta agenda e da atuação de diferentes coalizões na política de regulação do ambiente digital no Brasil de 1999 a 2023, considerando que a regulação de plataformas depende de regramento e que ainda está em uma etapa inicial da composição das coalizões.

³³ Resoluções 23.551/ 2017 e 23.610/ 2019 trataram sobre a remoção de conteúdos. Porém, a partir da resolução 23.714/2022, a Corte eleitoral passou a contar com o mecanismo de atuação de ofício, o que garantiu maior celeridade e efetividade na remoção de conteúdos falsos e de desinformação.

Figura 1 — Linha do tempo: marcos da regulação da Internet no Brasil



Fonte: Elaborado por Tiziani (2024).

Fases da regulação da Internet no Brasil

Para facilitar a análise da política de regulação da Internet no Brasil no período de 1999-2023, optou-se por dividir o período de estudo em três fases: (i) vigilância e punição (1999-2009); (ii) liberdade e defesa de direitos (2009-2019); (iii) desinformação e discurso de ódio na berlinda (2019-2023), cujos principais marcos temporais estão resumidos na Figura 1.

Primeira fase: vigilância e punição

No início dos anos 2000, os debates sobre Internet no mundo giravam em torno de questões relacionadas à segurança. Abramovay (2017) descreve detalhes desse período e explica que a aliança entre setores da segurança pública, da indústria fonográfica — que buscava defender os direitos dos autores da onda de downloads das obras — e o setor bancário, que acumulava prejuízos em razão de fraudes financeiras, levou à aprovação de “legislações que criminalizavam novas condutas praticadas por usuários da Internet e criavam um amplo sistema de vigilância sobre os usuários em diversos países” (p 51).

No Brasil, em 1999, o deputado Luiz Piauhyllino (PSDB-PE) apresentou projeto de lei propondo novos tipos penais para condutas praticadas por meio da Internet. A tramitação do projeto seguiu lenta na Câmara, sendo aprovada em 2003. No Senado, ele recebe, em 2006, um substitutivo do Senador Eduardo Azeredo (PSDB- MG).

A proposta gerou reação de ONGs e das empresas provedoras de aplicações, que pressionaram os parlamentares. Em reação, eles se abriram ao debate e organizaram um seminário em que ficou evidente o antagonismo com o setor bancário e a Polícia federal. (ABRAMOVAY, 2017).

Em 2007, o advogado Ronaldo Lemos crava o termo “Marco Civil da Internet”. A ideia é que era preciso um marco civil antes de um penal. O projeto avança e é aprovado em 2008 no Senado. Em 2009, a parcela da sociedade civil pró-liberdade na Internet lança a campanha “MegaNão” para se opor ao projeto Azeredo. Em junho de 2009, Lula anuncia a posição do governo sobre o tema durante o Forum Internacional do Software Livre (FISL), em Porto Alegre: ele critica o PL de Azeredo e sugere uma mudança no código civil para evitar abusos na Internet³⁴.

Segunda fase: liberdade e defesa de direitos

Marco Civil da Internet

A partir da encomenda feita pelo Presidente da República de que o desenho da legislação que fosse regular a Internet brasileira deveria seguir o caminho da proteção de direitos e não da criminalização, o Ministério da Justiça optou por realizar uma consulta pública ampla e em moldes inovadores.

Para Cruz (2016), a estratégia política de incluir num mesmo arranjo (a consulta) os grupos que pressionavam contra o PL de Cibercrimes e aproveitar a força política presente em setores acadêmicos (CTS-FGV), técnicos (CGI.br) e no movimento “Mega Não” significou o apoio e legitimidade necessários para a substituição da pauta criminal pela pauta civil.

O processo de construção do texto foi longo, com o Projeto de Lei 2126/116 chegando ao Congresso após cerca de dois anos de iniciado o processo de consulta, que levou um ano e meio, e consolidação do texto entre os Ministérios do Poder Executivo cuja tramitação levou quase um ano.

³⁴ O discurso integral do Presidente Lula no Forum Internacional de Software Livre pode ser visto em: <https://www.youtube.com/watch?v=JqULQ5Yv3vw> (trecho a partir de 2’06”). Acesso em 21/02/2024

Neste processo de construção do texto, mudanças significativas foram vivenciadas no interior do Executivo Federal, a começar pela titularidade da presidência da República, que em janeiro de 2011 passou para as mãos de Dilma Rousseff e, com isso, novos ministros assumiram como interlocutores.

O debate no Congresso sobre o PL que daria origem ao Marco Civil da Internet foi marcado por uma série de dinâmicas complexas, incluindo o papel do relator, o deputado Alessandro Molon (à época no PT-RJ) e do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a influência do debate público anterior e os interesses dos diversos atores envolvidos.

Uma nova consulta pública foi feita, desta vez no âmbito do Legislativo, tendo como base o texto construído pelo Executivo. Molon apresentou um relatório com mudanças no texto original, o que desarticulou o acordo alcançado durante a consulta pública. Sua abordagem em relação à neutralidade da rede gerou preocupações entre as empresas de telecomunicações, que passaram a agir de forma mais agressiva contra o projeto (ABRAMOVAY, 2017).

As tentativas de votação do projeto foram adiadas repetidamente devido à falta de consenso e à crescente oposição das empresas de telecomunicações.

Em maio de 2012, um evento externo interfere na dinâmica do processo de aprovação do Marco Civil da Internet: o vazamento de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckmann. O episódio gerou comoção pública e pressionou o Congresso e o governo a agir rapidamente, resultando na aprovação de lei que criminaliza a invasão de computadores e a divulgação de dados sigilosos, o que renovou a pressão para a votação do Marco Civil. Questões como a neutralidade da rede e direitos autorais geraram impasses. Indústria de conteúdo e empresas de telecomunicações influenciaram o debate e as negociações. Os conflitos geraram mudanças no texto, incluindo disposições relacionadas ao direito autoral, que não estavam presentes no original. A negociação foi marcada por tensões entre diferentes grupos de interesse, incluindo o movimento pela Internet livre, provedores de Internet, produtores de conteúdo e empresas de telecomunicações. Apesar dos desafios, o projeto foi eventualmente recuperado e recebeu apoio de setores anteriormente contrários, como a Rede Globo e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV — ABERT (ABRAMOVAY, 2017).

Em julho de 2013, as revelações de Edward Snowden sobre a espionagem dos Estados Unidos desencadearam uma série de ações por parte do governo brasileiro, incluindo a convocação do embaixador americano, o cancelamento de uma visita da presidente Dilma Rousseff aos EUA e a busca por respostas legislativas, resultando na aprovação da lei.

O Marco Civil foi visto como uma resposta política à violação da soberania nacional representada pelas atividades de espionagem. A aprovação foi considerada uma prioridade pelo governo.

Apesar das divergências e da turbulência política, o Marco Civil da Internet foi votado e aprovado no dia 25 de março de 2014. E, por pressão do governo, no dia 23 de abril, a Lei 12.965 foi aprovada sem discussão e de modo relâmpago no Senado.

A Lei Geral de Proteção de Dados

Embora o Marco Civil da Internet traga, no inciso III do artigo 3º, a ideia da proteção de dados como um dos princípios fundamentais do uso da Internet no Brasil, ainda faltava maior especificidade quanto à proteção dos dados pessoais, razão pela qual foi publicada, em 2018, a Lei 13.709, mais conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

O processo de elaboração de uma legislação abrangente sobre proteção de dados teve início no Ministério da Justiça, onde foi concebida uma proposta preliminar de Lei de Proteção de Dados. O documento foi submetido a um processo de consulta pública em dezembro de 2010, seguindo os moldes da elaboração do Marco Civil da Internet (BIONI, 2021).

De janeiro a julho de 2015, o Ministério da Justiça realiza uma segunda consulta pública para coletar sugestões para uma nova versão do anteprojeto do Executivo, que é finalizada em outubro, mas enviada à Câmara dos Deputados — PL 5276/2016 —, somente em maio de 2016, como um dos últimos atos da então presidente Dilma Rousseff, que foi afastamento do cargo alguns meses depois, em agosto, em razão do processo de impeachment (BIONI, 2022).

Entidades da sociedade civil, com experiência de articulação adquirida durante a construção do MCI, formalizaram a Coalizão Direitos na Rede em junho de 2016, visando influenciar a elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados. O grupo teve papel importante na seleção do relator, o deputado Orlando Silva. Para aprofundar o debate, Silva solicitou a tramitação do projeto por quatro comissões, originando a criação da Comissão Especial da Câmara sobre Tratamento e Proteção de Dados Pessoais em outubro de 2016. O texto permaneceu congelado em 2017 e só ganhou proeminência em 2018, por conta de uma série de eventos ligados ao cenário internacional: o escândalo *Cambridge Analytica*; o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) europeu; o desejo expresso do Brasil ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que exige a regulamentação de uso de dados pessoais; e, por fim, uma articulação interna à Câmara dos Deputados para a aprovação das alterações na Lei do Cadastro Positivo, que envolvia a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados como condição indispensável.

O PL 4060/2012 foi aprovado na Câmara em maio de 2018, e aprovado em regime de urgência no Senado, em julho do mesmo ano, sendo convertido na Lei 13.709 de agosto do mesmo ano pelo então presidente Michel Temer.

Terceira fase: desinformação na berlinda

Entre a aprovação do Marco Civil da Internet, em 2014, e a proposição do Projeto de Lei 2630, que institui a “Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, passaram-se seis anos. Tempo suficiente para grandes mudanças ocorrerem no ambiente digital. Neste período, para citar alguns exemplos, podemos mencionar as *fake news*, a manipulação de dados pessoais para orientar campanhas eleitorais, a ampla adoção da inteligência artificial e a transformação do modelo de negócios, como Uber e Airbnb, na prestação de serviços em mercados de dois lados. Essas mudanças

levantam novas questões sobre os deveres e responsabilidades que as plataformas devem assumir diante da sociedade, dada a repercussão social e política que envolve suas atividades (MONTEIRO e HARTMANN, 2020).

O ano de 2020 também foi o ano da pandemia da Covid-19, em que as ações de saúde pública do mundo todo tiveram que lidar com correntes e ondas desinformativas sobre tratamentos e vacinas, agravando ainda mais a situação que já era alarmante pelo número de mortes.

Neste contexto, teve origem o PL 2630/2020 a partir de uma iniciativa do chamado Gabinete Compartilhado, composto pelos deputados Tábata Amaral (PDT/SP) e Felipe Rioni (PSB/ES), e pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE).

No Senado Federal, o projeto tramitou rapidamente e foi aprovado por 44 senadores contra 32 em apenas um mês. Após a aprovação no Senado, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foram realizados debates públicos e criado um Grupo de Trabalho (GT-NET) para analisar e elaborar parecer sobre o PL. Em dezembro de 2021, o texto-base do projeto foi aprovado. Em abril de 2022, o PL foi levado ao plenário da Câmara para votação de sua urgência, que não foi aprovada na ocasião.

O PL 2630 entra em estágio de hibernação por quase um ano. No início de 2023, uma série de fatores contribuiu para a retomada do projeto, incluindo a inundação de notícias falsas durante o período eleitoral, os eventos golpistas de 8 de janeiro e a então recente aprovação do Ato de Serviços Digitais (DSA, na sigla em inglês) na União Europeia. O novo governo recém-empossado também se mostrou interessado em levar suas contribuições ao texto.

O relator Dep. Orlando Silva apresentou um novo texto em abril de 2023. Em 25 de abril de 2023, a urgência do PL foi aprovada. Em maio, ele entrou na pauta de votação, mas foi retirado — a pedido do relator — pelo presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira (PP-AL). A avaliação era de que não havia votos suficientes para aprovação. Opositores do projeto viabilizaram a narrativa de que o PL 2630 serviria para regulamentar a censura, embora ele não trate em nenhum de seus artigos de regulação de conteúdo. Um dos principais argumentos é que o conceito de "dever de cuidado", apontado pela proposição, seria uma espécie de controle prévio de conteúdo. Entretanto, ele trata de uma responsabilização das plataformas para adoção de medidas proativas na prevenção de conteúdos ilícitos já previstos em lei.

O Projeto volta ao estágio de hibernação, até que, em abril de 2024, o presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira, decide criar novamente um Grupo de Trabalho para a elaboração de um novo texto tornando mais distante a possibilidade de votação do PL 2630.

O sistema de crenças e a formação das coalizões

A literatura considera as coalizões como grupos de atores que compartilham um conjunto de crenças e que agem em conjunto dentro dos chamados subsistemas de políticas. O bloco de atores pode ser formado por instituições, políticos profissionais, organismos multilaterais ou movimentos sociais, por exemplo. De maneira geral, o

objetivo é influenciar decisões e o desenho das políticas públicas (ROMAGNOLI, MARTELLI, 2022; SOLAGNA, 2020). O modelo do ACF propõe um sistema hierarquizado de crenças, organizado em três níveis (SABATIER, 1988, p. 145):

- *deep core* — de caráter normativo e ontológico que valem para todos os subsistemas. Difícilmente as crenças do núcleo profundo mudam;
- *policy core* — relacionadas ao subsistema específico e podem mudar em função do aprendizado, de modo lento;
- *secondary aspects* — decisões instrumentais que mudam com facilidade.

A partir da codificação documental da transcrição das 27 audiências públicas sobre o PL2630/2020 realizadas em 2020 e 2021 e de análise documental de teses e artigos que descrevem o processo legislativo da construção do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados e de análise do material da consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas³⁵, foi possível identificar que no subsistema da regulação do ambiente digital no Brasil existem:

- no *deep core*, três categorias de crenças: visão essencial sobre o Estado; visão essencial sobre liberdade de expressão; identidade socioeconômica.
- no *policy core*, seis categorias de crenças: aplicabilidade das leis existentes; causa da insegurança na Internet; prioridade do problema; estratégia para resolver o problema; compartilhamento da autoridade para resolver o problema e o modo pelo qual se dá a segurança na Internet.

A partir das crenças acima descritas, o modelo analítico do ACF permitiu identificar três coalizões:

- Coalizão A — Defensores da Internet como expansão do mundo real;
- Coalizão B — Internet como aprofundamento do mundo real e
- Coalizão C — Defensores da Internet como ferramenta.

A Coalizão A tem uma visão da Internet como um novo mundo a ser explorado, que permite a inclusão daqueles que estão excluídos no mundo real, que amplifica, amplia as vozes e, em certa medida, traz a possibilidade de equalizar as desigualdades existentes no mundo real.

Nesta coalizão, as crenças profundas que os unem é a de que o direito à liberdade de expressão tem sentido amplo, quase irrestrito e que o papel do Estado é garantir o exercício desse direito. Entre as crenças de políticas públicas, prepondera a opinião de que as leis existentes já são suficientes para controlar abusos e excessos cometidos no ambiente digital, e que a melhor estratégia para resolvê-los é a autorregulação. Este grupo concorda também que no caso de haver algum órgão regulador para mediar o ambiente digital, ele tem de ser multissetorial. E temem que a regulação possa ser ou uma ameaça à liberdade de expressão ou um obstáculo à inovação. Há divergências dentro da coalizão relacionadas à promoção de maior transparência sobre uso que plataformas e sites fazem dos dados dos usuários no ambiente digital ou manter a garantia de sigilo de suas estratégias de moderação ou de impulsionamento. Entre os defensores da transparência como forma de garantir maior segurança no ambiente digital preponderam integrantes da sociedade civil, como ONGs e institutos de

³⁵ <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

pesquisa. Vale reforçar que transparência aqui deve ser entendida como o direito do usuário saber como funcionam os algoritmos que direcionam os conteúdos e como é feita a moderação. Já entre os que defendem o direito das plataformas digitais de manterem suas estratégias em sigilo estão, obviamente, as empresas de tecnologia e suas associações.

A Coalizão B, por sua vez, enxerga a arena digital como um aprofundamento do mundo real. A visão aqui é de que as regras que valem para o mundo real devem valer para o mundo virtual a fim de que não sejam aprofundadas as injustiças, os crimes e as desigualdades. Desta coalizão fazem parte integrantes do meio jurídico, parcela da sociedade civil, as empresas de telecomunicações e alguns representantes do governo e da burocracia estatal. Este grupo compartilha as crenças profundas de que a liberdade de expressão é restrita pelos outros direitos fundamentais e que o papel do Estado é o de moderar essa relação entre os direitos. As crenças de políticas públicas desse grupo são a de que as leis existentes não são suficientes para conter abusos e excessos do ambiente digital, que a insegurança na Internet é tema urgente a ser enfrentado, que a causa dos abusos está relacionada à falta de regras existentes e à arquitetura de funcionamento das plataformas, e que para lidar com eles é preciso haver uma autorregulação regulada por um órgão estatal, ou no máximo, multisetorial. Portanto, para esta coalizão a regulação significa segurança jurídica para empresas e proteção para os usuários.

Já a Coalizão C trata a Internet como uma ferramenta ou espécie de veículo de informações, numa visão um tanto utilitarista em que o ambiente digital se desenvolve de acordo com as necessidades da sociedade, estando à disposição para o uso das pessoas conforme seus interesses. Integram esta coalização as forças mais conservadoras, como instituições policiais, integrantes do Ministério Público e grupos alinhados à ideologia mais à direita do espectro político. A crença profunda que une o grupo é a de que a principal função do Estado é punir aqueles que cometem atos ilícitos. Entre as crenças de políticas públicas, este grupo trata o tema como urgente. São motivados pela não aplicação das leis existentes, avaliadas como suficientes. Além disso, acreditam que é preciso haver mais vigilância sobre a conexão entre perfis das plataformas com o CPF de usuários. O grupo não é coeso sobre necessidade ou não de regulação e qual seria sua composição, se estatal, multisetorial ou privada.

Movimentação dos grupos dentro do subsistema

De acordo com o ACF, as mudanças ocasionadas nas políticas públicas ocorrem em razão dos fatores internos e externos ao subsistema por meio de três mecanismos: (1) o aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos e externos; e (3) acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007).

À medida que as coalizões de defesa se organizam, elas competem para traduzir as crenças em políticas públicas, e assim participam de processos contínuos de aprendizagem (*policy-oriented learning*). Esse modelo de aprendizado é o pilar da dinâmica interna desse subsistema e influencia a percepção dos *policy makers* (implementadores de políticas), atuando de forma a fortalecer as coalizões às quais

estão vinculadas. Em geral, existe dentro de um subsistema uma coalizão dominante que, devido à sua grande influência no processo político, consegue impor sua visão no processo de implementação das políticas públicas, o que depende dos recursos disponíveis (verbas, conhecimento, apoios políticos).

Esses grupos de atores discutem as questões no espaço do subsistema político e tentam influenciar as decisões dos demais atores presentes no subsistema. Entretanto, é preciso analisar o contexto no qual está inserido esse subsistema, ou seja, deve-se considerar os eventos exógenos (estáveis e dinâmicos) e os eventos internos, onde são gerados as políticas e os programas.

Dado que os subsistemas de políticas públicas são dominados por uma coalizão com uma ou mais coalizões minoritárias, as mudanças na política pública podem ocorrer em razão de: i) choques internos e externos redistribuírem recursos entre as coalizões ou ii) os choques internos e externos, ao indicarem falhas nas políticas da coalizão dominante, confirmarem crenças da coalizão ou coalizões minoritárias e aumentarem a dúvida no âmbito da coalizão dominante (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 204-205).

Quando não há perturbação interna ou externa, outro caminho para a mudança na política pública apontada por Sabatier e Weible (2007) são os acordos negociados, que guarda relação direta com o aprendizado orientado a políticas públicas e que tem origem na dinâmica de debate e conflito entre as coalizões.

Conforme apontado pelos autores, os acordos entre coalizões conflitantes ocorrem quando: a) as partes percebem que a manutenção do *status quo* resulta em um impasse; b) todos os representantes das coalizões estão presentes na mesa de negociação; c) mediadores neutros e habilidosos conduzem as negociações; d) são aplicadas regras de consenso; e) os fundos financeiros são reunidos a partir de fontes monetárias derivadas das diferentes coalizões; f) há comprometimento contínuo dos atores políticos; e g) os conflitos são mais relacionados a questões empíricas do que normativas. (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O Quadro 1 busca estruturar e subsidiar a análise do subsistema de regulação do ambiente digital no Brasil a partir do ACF.

Os choques externos no subsistema analisado neste artigo, especialmente as revelações de Edward Snowden sobre a espionagem da NSA (2013) e o caso da Cambridge Analytica (2017), que coletou — sem consentimento — e vendeu dados de milhões de usuário do Facebook; e os choques internos, entre eles a aprovação da lei que criava tipos penais para Internet em 2012 (Lei Carolina Dieckman), a pressão da Câmara e do governo de Michel Temer para aprovar uma lei de proteção de dados com o intuito de aprovar o cadastro positivo e aumentar as chances do Brasil de ingressar na OCDE, foram decisivos para o engajamento do Centro de Governo e de parlamentares na reta final da aprovação dos projetos de lei do MCI e da LGPD pelo Congresso.

Entretanto, o processo de construção dos textos desses dois projetos de lei foi marcado pela ampla participação e busca de consensos. Foram, portanto, os acordos negociados e o aprendizado orientado para políticas públicas entre as três coalizões que permitiram chegar aos textos que acabaram aprovados.

Conforme descrição detalhada do processo de construção do MCI feita por Pedro Abramovay, os debates entre as coalizões durante um longo período levaram a aprendizados com relação

às posições sobre aspectos instrumentais, o que possibilitou a mudança da política em direção a um consenso.

A estratégia política consistiu em abrigar e organizar, em um arranjo institucional dentro do Executivo, os grupos que pressionavam contra o PL de Cibercrimes, a fim de aproveitar essa energia política latente em setores acadêmicos (notadamente o CTS-FGV), técnicos (CGI.br) e no movimento “Mega Não”. A inclusão desses setores significou a agregação de apoio e legitimidade à substituição da pauta criminal por uma pauta civil e a pavimentação da construção pactuada de consensos em torno dessa legislação civil, com vistas à força política que aqueles atores poderiam oferecer a um possível futuro projeto. Com os consensos construídos de antemão, teria maiores chances a aprovação no Congresso, ainda que ali houvesse resistências dos deputados comprometidos com o PL Azeredo (CRUZ, 2016, p. 59). Algo semelhante aconteceu na construção de consensos em torno da LGPD.

Quadro 1 — Quadro analítico da Regulação do ambiente digital no Brasil

1 - Influências sistêmicas que afetam a estrutura de coalizões - fatores exógenos ao subsistema		2 - Estrutura de coalizões afetadas por influências sistêmicas - o subsistema
A - Fatores principais que afetam a estrutura de oportunidades		A - Lideranças, interessados e empreendedores políticos (<i>policy brokers</i>)
Predomínio de dinâmicas conjunturais	- Divulgação de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckman -Revelações Wikileaks/ Snowden - Escândalo Cambridge Analytica - Ataques 8 de janeiro - Violência nas escolas	Parlamentares Central de Governo Instituições de pesquisa
Predomínio de dinâmicas institucionais	- Entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados europeu - Aprovação da Lei Carolina Dieckman - Intenção do Brasil de ingressar na OCDE - Pressão pela aprovação do Cadastro Positivo - Aprovação do Digital Services Act (União Europeia)	B - Coalizões de defesa Coalizão A – Internet expansão da realidade Coalizão B – Internet aprofundamento da realidade Coalizão C – Internet ferramenta
B - Estruturas de oportunidades das coalizões (longo prazo)		C - Decisões, recursos, desfechos políticos e impactos da política
Maior grau de consenso devido à pressão social		
C - Limitações e recursos dos atores (Curto prazo)		
Autoridade legal para decisões Opinião pública Posse de informações/dados Recursos financeiros Tropas mobilizáveis Liderança com habilidade		Aprovação da Lei Carolina Dieckmann Aprovação do Marco Civil da Internet Aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados

Fonte: Elaborado por Tiziani (2024) a partir de Weible, Sabatier e McQueen (2009)

Segundo Sabatier e Weible (2007), existem algumas pré-condições que fazem com que os acordos negociados levem a mudanças efetivas nas crenças de política pública e não somente nos aspectos instrumentais. Por exemplo: a situação deve ser tal que as diferentes partes vejam a continuidade do status quo como inaceitável, ou seja, um “beco sem saída”; as negociações devem durar tempo suficiente para que se chegue a acordo e contar com continuidade na participação dos negociadores, ou ainda que sejam escolhidos mediadores neutros e hábeis e que deve ser construída confiança mútua entre os negociadores, o que pode levar tempo considerável.

Os relatos presentes na literatura sobre os bastidores das negociações do MCI e da LGPD demonstram que os acordos negociados cumpriram os pré-requisitos elencados pelos criadores do ACF e pode ser essa uma das razões de êxito obtido nesta parcela do subsistema.

Nesses dois processos, vale mencionar ainda o papel dos *policy brokers* na mediação dos debates. No caso do MCI, foram os representantes do Ministério da Justiça e o então deputado Alessandro Molon (na ocasião, PT-RJ), e no caso da LGPD, esse papel ficou a cargo também de representantes do Ministério da Justiça e o deputado Orlando Silva (PCdoB-SP).

A análise dos debates entre as coalizões em torno do PL2630/2020, entretanto, se mostra um tanto mais complexa pelo fato dele ainda estar em andamento. A movimentação das coalizões em torno do PL2630/2020 começa em 2020, se estende por 2021, anos em que acontecem as audiências públicas, passa por um período de latência durante 2022 e é retomado com força em 2023, após o atentado de 8 de janeiro.

É possível arriscar, com base nos recentes choques externos e internos, que ficaram salientes algumas falhas no sistema de crenças na coalizão dominante, a Coalizão A. Dúvidas sobre a suficiência das leis existentes e da capacidade da auto-regulação para enfrentar as ondas de desinformação e discurso de ódio na Internet pode ter levado à acirramento de divergências entre os grupos que compõem a Coalizão A, o que colabora para o seu enfraquecimento como Coalizão dominante.

Além disso, os fatores internos e externos ocorridos a partir de 2018 que evidenciaram o poder desestabilizador das ondas de desinformação e de discurso de ódio sobre os regimes democráticos podem estar na origem do deslocamento de recursos entre as coalizões. Parte da opinião pública, por exemplo, ao ser sensibilizada pelos episódios de abusos cometidos na Internet¹⁰ — passa a cobrar ações mais enérgicas do poder público. Parcela da comunidade acadêmica e de organizações da sociedade civil começam a produzir dados e pesquisas que demonstram a necessidade de maior regulação do ambiente digital. Entre os exemplos de instituições de pesquisa, podemos citar o NetLab da UFRJ, o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação Digital (Gpopai) da USP, e o Instituto Democracia em Xequê. Pelo lado da sociedade civil, redes como Avaaz e o movimento do Sleeping Giants se esforçam para mobilizar tropas a favor da regulação.

A mudança de governo, com a eleição de Lula em 2022, por sua vez, promove a alocação de maior número de integrantes do governo na Coalizão B, que começa a disputar com a Coalizão A a dominância no subsistema na retomada do debate sobre o PL2630/2020 a partir de 2023.

Porém, a Coalizão B ainda não parece demonstrar capacidade de mobilizar tropas tampouco é possível identificar com clareza quem é a liderança no seu interior que será capaz de movimentar os atores e as demais coalizões na direção de um consenso. O *policy broker* é o Deputado Orlando Silva, relator do PL2630/2020 na Câmara, que acumula experiência de ter sido bem-sucedido na aprovação da LGPD.

Ao estudar mais a fundo as crenças de políticas públicas de cada um dos atores, é possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea, em blocos. As coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos *policy brokers*.

E esta movimentação das coalizões está diretamente associada ao conceito do *aprendizado orientado para a política pública*, que representa “a alteração de percepção e comportamento ante a solução de um problema público decorrente da revisão do sistema de crenças de indivíduos ou grupos” (OLIVEIRA E SANCHES FILHO, 2022).

Mesmo sendo um aspecto teórico subjetivo e, portanto, difícil de mensurar, o aprendizado orientado para políticas públicas pode ser compreendido a partir de três questões básicas: 1) quais componentes dos sistemas de crenças mudaram ou se mantiveram ao longo do processo de aprendizado 2) quais contextos promovem o aprendizado por membros da coalizão e 3) como o conhecimento é difundido entre aliados e possíveis oponentes (JENKINS-SMITH E SABATIER, 2018).

Ao longo do processo de aprendizado existente no subsistema de regulação da Internet no Brasil, a crença de que as leis existentes são suficientes para controlar os abusos e excessos cometidos no ambiente digital e a de que a autorregulação é a melhor saída para manter o ambiente digital informacional saudável foram os componentes que mudaram ao longo do período analisado, possibilitando a movimentação das coalizões no interior do subsistema.

O nível de conflito entre as coalizões oscilou pouco ao longo do período analisado, mantendo-se numa escala intermediária na maior parte do tempo. Para Oliveira e Sanches Filho (2022), “políticas públicas com nível intermediário de conflito e com informações técnicas e científicas disponíveis tendem a prover estudos com maior potencial de aplicabilidade do ACF”.

Na primeira fase, o nível de conflito entre as coalizões A e C era alto, em razão da acentuada diferença entre as crenças centrais da política pública de cada coalizão, tornando impossível a mudança de posição.

A partir da segunda fase, o nível de conflito entre as coalizões foi diminuindo a com a realização de consultas públicas e abertura de maior diálogo com os grupos organizados, tanto no processo de construção do MCI quanto da LGPD. Esse processo gerou aprendizado orientado para políticas públicas, com ampla troca de informações técnicas e argumentos, possibilitando a pavimentação do caminho que levaria a algum nível de consenso. Embora tenha arrefecido, o nível de conflito não se tornou baixo a ponto de esvaziar a arena de negociação do sistema, o que seria ruim para a definição

de políticas pública já que as coalizões podem abandonar o debate para se dedicar a outros temas.

Na terceira fase, o nível de conflito entre as coalizões A e B mantem-se em um nível intermediário, o que tem possibilitado a geração de volume considerável de conhecimento, mas que ainda não parece ser suficiente para orientar os atores em direção à política pública. O ponto de destaque desta fase é o fato de que os choques internos e externos ao subsistema levaram à troca da preponderância da Coalizão A pela Coalizão B.

A análise da movimentação das coalizões também deve considerar qual a estrutura de oportunidade que organiza a relação Estado/sociedade no Brasil, que é corporativista tradicional, marcada pela participação de poucos atores, organizados em associações que centralizam as demandas e pautas, atuando num sistema cujo grau de consenso requerido para aprovação de uma política é elevado.

Neste cenário, de necessidade de consensos amplos e participação restrita, vários atores se apresentam como mediadores. No subsistema da regulação da Internet no Brasil, destacamos³⁶ Demi Getschko, diretor-presidente do NIC.br, e Ronaldo Lemos, Diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, além do relator, Alessandro Molon, como mediadores no caso da negociação e aprovação do MCI. E Bia Barbosa e Renata Mieli, no âmbito da CDR, o advogado Danilo Doneda, e o relator Deputado Orlando Silva, importantes atores na mediação da construção da LGPD.

Já no caso da construção do PL 2630, embora diversos atores tenham se colocado como possíveis mediadores, nenhum deles se mostrou capaz, pelo menos não até o momento, de fazer convergir os interesses das coalizões. Talvez esse seja justamente o nó que precisa ser desatado para que haja sua aprovação: o subsistema não apresenta mediadores que gozam da confiança dos diversos atores envolvidos no processo e que sejam capazes de promover a movimentação das coalizões em direção à política pública.

Considerações finais

A abordagem teórico-metodológica do ACF permitiu, por meios de seus diversos componentes: a) englobar numa mesma análise uma série de eventos, atores e contextos que podem variar no decorrer de um longo período; b) chegar a percepções contraintuitivas (coalizões e seus movimentos) e c) compreender a dinâmica de um subsistema de modo mais holístico e não apenas descritivo das etapas do processo.

Por meio da identificação de crenças, chega-se a coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Ressaltamos que eles são atípicos porque seus atores se combinam, especialmente nas coalizões A e B, ao invés de estarem agrupados em blocos separados.

³⁶ Ressaltamos nominalmente apenas alguns atores que foram identificados na análise. Pontuamos, porém, que a relação apresentada não encerra o retrato daqueles que influenciaram e articularam a aprovação citada.

Ao permitir maior compreensão de como as coalizões se movem internamente e entre elas, a abordagem do ACF pode auxiliar na elaboração de estratégias por parte das diferentes coalizões e na construção de novos consensos que ainda são e serão requeridos no interior desse subsistema. Vale reforçar que ele continua em plena atividade, pois não temos o desfecho da votação do PL2630/2020, tampouco a análise da construção de um marco regulatório para a Inteligência Artificial, que ficou de fora deste estudo e que ganhou tração a partir de 2024 com as discussões sendo feitas em torno do PL 2338/2023, em tramitação no Senado Federal.

Referências

- ABRAMOVAY, P. V. Sistemas deliberativos e processo decisório congressional: um estudo sobre a aprovação do Marco Civil da Internet. 167 f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- ARENDT, Hannah. As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras. 1989.
- BIONI, Bruno. Proteção de dados: contextos, narrativas e elementos fundantes. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://conteudo.dataprivacy.com.br/ebook-livro-artigos-bruno-bioni>. Acesso em: 7 de março de 2024.
- BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 03 de março de 2024.
- CN. Projeto de Lei n. 2630/2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735>. Acesso em: 3 de março de 2024.
- CRUZ, Francisco C. B. Direito, Democracia e Cultura Digital: A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet. Dissertação (mestrado em Direito) — Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-08042016-154010/en.php>. Acesso em: 3 de março de 2024.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The study of policy processes. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, p. 1-9, 1993.
- LOPES, M. F. A nova fase de regulação das redes sociais. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/A-nova-fase-de-regula%C3%A7%C3%A3o-das-redes-sociais>. Acesso em: 2024.
- MIRANDA, F. C. P.; VILELA, C. A atuação da Justiça Eleitoral no combate à desinformação. Blog Gestão, Política & Sociedade, 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-atuacao-da-justica-eleitoral-no-combate-a-desinformacao/>.
- MONTEIRO, Julia lunes; HARTMANN, Ivar. Responsabilidades e deveres das Plataformas Digitais: como andam os debates no Congresso?. In: AYRES PINTO, D.J. *et al.* Direito, governança e novas tecnologias II. Florianópolis: CONPEDI, 2020.
- ROMAGNOLI, Alexandre J; MARTELLI, Carla G. G. Análise da política nacional brasileira de habitação popular através do advocacy coalition framework. V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “Democracia, justicia e igualdad” FLACSO URUGUAY. 2022.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). Theories of the policy process, 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SOLAGNA, Fabrício. 30 anos de governança da Internet no Brasil: coalizões e ideias em disputa pela rede. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2020.

TIZIANI, Giovana. Coalizões de advocacia na política de regulação do ambiente digital no brasil de 1999 a 2023. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2024.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; McQUEEN, K. Themes and Variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.

A defesa de consumidores na regulação econômica de plataformas digitais

Camila Leite Contri é doutoranda em Direito Comercial na USP, mestra em Direito Econômico pela Universidade Jean Moulin Lyon 3 e bacharel em Direito pela USP e pela Universidade Jean Moulin Lyon 3. Atualmente, é coordenadora do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais no Idec - Instituto de Defesa de Consumidores – e professora na Pós Graduação de Direito Digital e Proteção de Dados do IDP.

Marina Fernandes de Siqueira é bacharel em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT), com passagem pela Universidad Finis Terrae (UFT/Chile). Advogada e pesquisadora do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais do Idec - Instituto de Defesa do Consumidor. Integra a Câmara Técnica de Saúde Digital e Comunicação em Saúde do Conselho Nacional de Saúde (CTSDCS/CNS).

Resumo

O crescimento das plataformas digitais trouxe novas dinâmicas de mercado, levantando desafios para a proteção de consumidores. Este artigo explora como a regulação econômica pode proteger os usuários finais, com base no relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) publicado em outubro de 2024. Concretamente, analisa das obrigações positivas e negativas propostas na regulação de mercados digitais, aprofundando exemplos da relevância de focar na proteção de quem mais é afetado por essas práticas — os consumidores — para que efetivamente se promova um ambiente digital competitivo, transparente e inclusivo. Conclui-se que a interseção entre regulação econômica e defesa do consumidor é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.

Palavras-chave: Regulação de plataformas; consumidor; concorrência; políticas públicas; plataformas digitais

Introdução

As plataformas digitais deixaram de ser simples canais de intermediação para se tornarem verdadeiras arquiteturas de poder econômico, moldando mercados, mediando relações sociais e condicionando escolhas de consumo. Em meio a essa reorganização estrutural da economia, marcada pela concentração de dados, opacidade algorítmica e desequilíbrio informacional, emerge um novo desafio regulatório: como proteger consumidores que, embora usuários finais, são profundamente afetados por dinâmicas concorrenciais opacas e práticas abusivas? Este artigo parte da hipótese de que a defesa do consumidor não pode ser tratada como um elemento periférico ou acessório nas políticas de regulação de plataformas digitais e que o papel do Estado não pode restringir-se a uma atuação reativa ou setorial. Ao contrário, argumenta-se que a sua integração à regulação econômica é essencial para garantir que os mercados digitais não apenas funcionem com mais eficiência, mas também com mais justiça e transparência.

Isso porque os desafios envolvendo plataformas digitais exigem do Estado uma

resposta organizada para a promoção de direitos. A intervenção nos mercados por meio da regulação surge como uma alternativa para aumentar a transparência, a justiça social e reafirmar o exercício de direitos no ambiente digital. Dentre as possibilidades de intervenção, a regulação econômica seria voltada, principalmente, à correção de falhas de mercado e assimetrias de poder, tendo como objetivo principal a promoção de concorrência em mercados e ecossistemas digitais, envolvendo a relação tanto outras plataformas, quanto os usuários profissionais (Crémer, De Montjoye, Schweitzer, 2019) — mas poderia ir além ao focar-se também em usuários finais.

No Brasil, entre 2022 e 2024, a discussão sobre a regulação econômica de mercados digitais ganhou novos contornos. Em 2022, foi proposto o Projeto de Lei (PL) 2768, que dispunha sobre a “organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro”. No ano seguinte, o Comitê Gestor da Internet (CGI.br, 2023) propôs uma consulta pública e consolidou seus resultados numa sistematização sobre diversas dimensões da regulação de plataformas digitais, incluindo a dimensão econômica.

Por fim, a partir de 2024, o Poder Executivo intensificou sua atuação na discussão, apresentando uma proposta legal por parte do Governo Federal. Após um processo de tomada de subsídios para promoção de participação social (Brasil, 2024c) e *benchmarking* (Brasil, 2024b) com reguladores estrangeiros, a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) tornou pública um conjunto de recomendações (Brasil, 2024a) para a regulação econômica *ex ante* de plataformas digitais.

Enquanto essas medidas se propõem a fomentar a competitividade para usuários comerciais e outras plataformas digitais, também há impacto para os usuários finais (os consumidores). Isso porque, o próprio abuso de posição dominante por meio de condutas anticompetitivas gera prejuízos aos consumidores, que sofrem com a falta de qualidade nos serviços e produtos digitais. O poder econômico dos grandes ecossistemas digitais dita o consumo digital, de maneira que os consumidores estão completamente submetidos às suas decisões. Desta maneira, dado que consumidores são impactados de maneira particularmente intensa pelas práticas de plataformas digitais — mais do que em mercados tradicionais (BEUC, 2021) — e considerando que a defesa do consumidor é princípio fundante da ordem econômica brasileira (art. 170, IV, CRFB), optou-se por adotar este enfoque como eixo analítico.

Diante da relevância da defesa de consumidores para a proteção dos usuários finais de plataformas digitais, este artigo busca responder *se e de que maneira* a defesa do consumidor se articula com a regulação econômica de plataformas digitais no Brasil. Ou seja, visa-se compreender se (e como) a defesa desse grupo vulnerável se insere na regulação econômica de plataformas digitais (ou regulação de mercados digitais), especialmente tendo em vista que em mercados digitais consumidores são afetados muito mais diretamente por práticas anticompetitivas do que mercados tradicionais (BEUC, 2021).

Para tanto, a *primeira parte* do artigo aborda o dinâmico contexto de proposição de normas aplicáveis a mercados digitais no Brasil e iniciativas recentes que impactam tanto a dinâmica competitiva de plataformas digitais no Brasil, como também influenciam a dinâmica de como consumidores usufruem desses serviços. Em seguida,

usa-se duas estratégias para responder à pergunta central deste artigo: uma análise das medidas propostas pelo Governo Federal e uma análise mais ampla do sistema constitucional brasileiro.

Na *segunda parte*, busca-se identificar se há relação entre as obrigações *ex ante* previstas na regulação econômica de mercados digitais proposta pela SRE/MF com o Direito do Consumidor, em especial, com o instrumento que consolida esse direito, o Código de Defesa do Consumidor (CDC). O foco analítico recaiu sobre as obrigações já consolidadas pela SRE/MF, em razão de sua maturação nas discussões públicas e sua correspondência com preocupações manifestadas na Consulta do CGI.br. Já o objetivo de estabelecer tal relação é traçar um paralelo entre a discussão legislativa e os direitos consolidados para a proteção do consumidor para verificar se as obrigações refletem em consequências positivas aos consumidores e avaliar como as propostas de regulação econômica de plataformas digitais impactam a proteção dos consumidores no Brasil.

Já a *terceira parte* avança na relação entre os dois campos do direito — direito da concorrência e direito do consumidor — a partir de seu vínculo prévio enquanto princípios constitucionais da ordem econômica brasileira. Com isso, busca-se compreender se regulação de plataformas digitais pode ser expandida para incorporar, de forma sistemática, a defesa de consumidores como um de seus pilares.

A metodologia utilizada consistiu na análise documental da Sistematização da Consulta do CGI.br (2023) e do Relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (2024), com enfoque nas obrigações relativas à concentração de mercado e seus efeitos sobre consumidores. Optou-se por utilizar as propostas de obrigações *ex ante*, pois essa estrutura regulatória tem sido vista como uma tendência de complementação ao *enforcement gap* de autoridades concorrenciais (BEUC, 2021, p. 3) em diversos países (Brasil, 2024b), ainda que com escopos diversos (Fernandes, 2024). Além disso, são esses os instrumentos responsáveis por dar concretude aos objetivos propostos pela nova regulação, possibilitando a avaliação comparativa com o direito do consumidor. Desta maneira, centrou-se na concretude da análise de tais obrigações, complementando com uma descrição dos avanços brasileiros em regulação de mercados digitais e com uma interpretação mais ampla da ponderação entre objetivos da regulação econômica de mercados digitais e a defesa de consumidores, considerando uma análise de princípios constitucionais.

Conclui-se que a regulação econômica pode ajudar no alcance de objetivos mais amplos e, concretamente, que sua interseção com a defesa de consumidores é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, equilibrando preceitos constitucionais e ainda promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.

1. Avanços brasileiros em regulação de mercados digitais

Em outubro de 2024, a SRE/MF publicou o já mencionado relatório com recomendações para a regulação de mercados digitais, assim como o resultado do *benchmarking* com

outras jurisdições e das contribuições de sua tomada de subsídios. A análise internacional comparada envolveu dez jurisdições³⁷⁻³⁸, sem deixar de perder o foco na realidade econômica brasileira — tanto é que o impulsionamento da produtividade e crescimento econômico sustentável no Brasil foi colocado como uma das prioridades da proposta. Já a tomada de subsídios reuniu 301 contribuições de 72 participantes (BRASIL, 2024d) sobre se há a necessidade de alterar a lei de defesa de concorrência, de criar nova regulação e, se sim, quais aspectos deveriam ser objeto da norma e como coordenar a ação estatal para a gestão do tema.

Em sendo a movimentação mais recente e concreta no Brasil, e resultado de um esforço que envolveu contribuições de diversos setores e países, além da promessa de que seja apresentado um projeto de lei (ou complemento de projeto de lei já em andamento) (Barcellos, 2024), este será o foco de análise deste artigo. Entretanto, esta não foi a primeira movimentação em prol da regulação de mercados digitais³⁹.

Em 2023, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) também abriu uma consulta pública sobre regulação de plataformas digitais e publicou um relatório consolidado da sistematização das 140 contribuições recebidas por parte de diferentes setores (CGI.br, 2023). Ainda que dissesse respeito a diferentes aspectos de plataformas digitais — como soberania e precarização do trabalho e privacidade —, a frente que mais recebeu contribuições foi a de riscos e medidas de mitigação associadas à concentração econômica e de dados e a moderação de conteúdos.

Focando na parte de concentração econômica, que é relevante para o tema central deste artigo, o CGI.br obteve resultados semelhantes à consolidação da SRE do ponto de vista da designação do problema a ser atacado com a regulação, mais especificamente que a concentração de mercados também é decorrente da concentração de dados, que pode ser utilizada para alavancar esse poder em outros mercados, além de aprisionar consumidores e prejudicar a qualidade e a inovação (CGI.br, 2023, p. 15). Entretanto, uma ponderação relevante trazida é a preocupação com uma intervenção que afete a inovação (CGI.br, 2023, p. 15), preocupação esta também absorvida pelo relatório da SRE e destacada por agentes do setor privado (Estúdio Jota, 2024).

No ano anterior, em 2022, já havia sido apresentado pelo Deputado João Maia (PL/RN) o Projeto de Lei (PL) nº 2768/2022 (Brasil, 2022), que dispõe “sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público

³⁷ União Europeia, Reino Unido, Austrália, Japão, Alemanha, Estados Unidos, África do Sul, Índia, Taiwan, Cingapura.

³⁸ Ainda que o relatório de benchmarking tenha abrangido diversas jurisdições, para fins comparativos este artigo focará no DMA. A escolha é decorrente do fato de que o regulamento europeu é considerado o principal exemplo de regulação de mercados digitais, por conta dos relevantes antecedentes de análise de casos de condutas anticompetitivas por parte da CE e pela autoridade concorrencial de alguns Estados-Membros e pela relevância econômica e populacional da União Europeia.

³⁹ Neste artigo, optou-se por delimitar a realizar a análise de (propostas de) regulação relativas a mercados digitais e não qualquer proposta relativa a plataformas digitais. Até o momento, foram realizadas discussões relevantes sobre políticas de moderação de conteúdo e de promoção do devido processo informacional (como o PL 2630, que teve forte inspiração no Digital Services Act, da União Europeia) e também sobre normas específicas aplicáveis a crianças e adolescentes nesses ambientes (em especial o PL 2628, que tem avançado sua tramitação no Congresso Nacional). Tais temas são meritórios de aprofundamento próprio em outras pesquisas.

brasileiro e dá outras providências.”. Esse projeto de lei também foi objeto de uma consulta à sociedade, nesse caso proposta pela Frente Parlamentar pela Mulher Empreendedora, sob a liderança da relatora do projeto, Deputada Any Ortiz (Cidadania/RS) (Urupá, 2023). Dissonâncias do governo sobre algumas disposições da proposta, em especial sobre o órgão regulador responsável pela aplicação da norma, foram parte da razão para o governo engajar-se na temática (Costa; Ianelli, 2024), , enquanto o PL não teve avanços recentes em sua tramitação.

Todas as iniciativas alinham-se aos debates internacionais sobre a necessidade de uma adaptação de intervenções estatais a mercados digitais, dada às suas características de dinamicidade, externalidade de rede, fortes economias de escala e escopo, custos marginais próximos a zero, uso intensivo de dados, baixa distribuição de custos que levam a um alcance global (Stigler Committee on Digital Platforms, 2019b, p. 3-4; Leite Contri, 2022). Neste contexto, o aprimoramento dessas intervenções, como a regulação econômica de plataformas digitais, busca um delicado equilíbrio delicado entre a promoção da concorrência, proteção contra abusos e a salvaguarda da inovação.

Retomando o resultado da movimentação do governo, o relatório de consolidação divide as recomendações em dois grupos. O primeiro trata de uma nova regulação com previsão de obrigações *ex ante* a serem aplicadas para plataformas que exercem controle sistêmico dos mercados digitais; já o segundo grupo engloba um conjunto de alterações infralegais para maior eficiência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) em matéria de mercados digitais.

Considerando o teor das contribuições e do diálogo com as autoridades estrangeiras, é possível afirmar que as recomendações do governo federal estão em conexão com as regulações estrangeiras que tratam da mesma matéria. A regulação assimétrica e *ex ante* parte do reconhecimento de que as características dos grandes players dos mercados digitais levam à alta concentração desses mercados e que nem todas soluções são possíveis de efetivamente serem resolvidas *ex post* (Brasil, 2024a).

Ainda que a discussão esteja sendo travada no âmbito do direito da concorrência, a regulação econômica pressupõe um alargamento do antitruste tradicional para incorporação de outros valores e objetivo da ordem econômica. Nesse sentido, a defesa de consumidores — que sempre esteve presente de maneira mediata na política concorrencial, em decorrência do paradigma e o objetivo do bem-estar do consumidor na política de defesa da concorrência (Pfeiffer, 2010) — é um importante conjunto de normas que regula relações econômicas visando corrigir falhas de mercado e assimetrias de poder decorrentes da vulnerabilidade entre consumidores e fornecedores e/ou prestadores de serviços e/ou produtos.

Ressalta-se, entretanto, que o que se defende aqui não é a estrita manutenção de uma visão tradicional de bem-estar do consumidor (relacionada ao binômio preço/qualidade), mas também uma verdadeira ampliação da interpretação do direito da concorrência, tendo em vista a necessária consideração da unicidade do ordenamento jurídico. Tal visão foi defendida por diversos participantes do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, que propuseram inclusive uma expansão dos objetivos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), ainda que o setor privado levante algumas preocupações, como a segurança jurídica (CGI.br, p. 116-117). Essa ampliação interpretativa, entretanto, não significa fugir das atribuições

deste campo jurídico, mas utilizar os comandos legais para implementar de maneira mais holística as amplas normas da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011 ou “LDC”).

A defesa de consumidores, assim como a livre concorrência, é um princípio fundante da ordem econômica do país (art. 170, incisos IV e V, Constituição da República Federativa do Brasil — CRFB). Trata-se, então, do mais amplo conjunto de normas jurídicas que regula as relações econômicas, que deve ser harmonizado e interpretado conjuntamente. Para concretizar como esses preceitos se interrelacionam, propõe-se analisar as obrigações discutidas no Brasil.

2. Análise das potenciais obrigações a serem impostas pelo Brasil em mercados digitais e sua relação com a defesa de consumidores

As recomendações de obrigações substantivas do Ministério da Fazenda (2024, p. 111-112) foram decorrentes do benchmarking internacional e da tomada de subsídios destinada à sociedade e, portanto, ainda que tenham sido sintetizadas pelo governo e que ainda estejam em processo de serem apresentadas como projeto de lei, são resultado de uma tentativa de balanço de diferentes interesses e iniciativas. Ainda que o objetivo do texto seja em por que regular, ele já sinaliza possíveis obrigações a serem impostas a plataformas de relevância sistêmica.

Tais obrigações decorrem, principalmente, de obrigações já existentes em jurisdições estrangeiras. Ainda, durante a tramitação do Projeto de Lei que vise regular mercados digitais, será fundamental que a definição das obrigações estejam relacionadas as necessidades dos mercados digitais nacionais e se há necessidade de seu complemento. No entanto, como forma de delimitação considerando o atual estágio das discussões, opta-se por analisar somente as obrigações mencionadas nas recomendações.

Ademais, como forma de verificar consensos entre a sociedade, buscou-se, sempre que possível, a comparação das obrigações com elementos trazidos por contribuintes da consulta pública do CGI (2023, p. 110-114) sobre a regulação de plataformas.

Para concretamente analisar a relevância do tema para consumidores, passa-se, então, à análise da relação dessas obrigações com direitos já conquistados na defesa de consumidores. Em seguida, passa-se a análise mais ampla do porquê a visão consumerista deve ser internalizada nessas normas.

2.1. Obrigações negativas (de não-fazer)

As obrigações negativas trazem restrições artificiais que prejudicam essencialmente a concorrência, seja no mesmo mercado digital, numa mesma plataforma ou no ecossistema digital como um todo⁴⁰. Entretanto, essas medidas, além de promoverem a

⁴⁰ Recorda-se que uma das vantagens da regulação de mercados digitais é a desnecessidade de delimitar mercado relevante, o que tradicionalmente se faz na análise antitruste. A interpretação das relações competitivas em mercados digitais em formato de ecossistema facilita a compreensão de suas dinâmicas de acordo com suas características, em especial suas fortes economias de escopo.

contestabilidade e a equidade⁴¹, também podem beneficiar os usuários finais — os consumidores.

2.1.1. [vedação à] limitação da participação de concorrentes

Por definição, a limitação de concorrência reduz a oferta e potencialmente aumenta preços, reduz qualidade e reduz a pressão por inovação. Ainda que não se preocupe fundamentalmente com a isonomia na relação de consumo, a defesa da concorrência justamente busca solucionar essas assimetrias, possuindo uma preocupação com liberdade, o que inclui a proteção externa e anterior à relação de consumo para promoção do exercício da escolha (qualificada) do consumidor (Pfeiffer, 2010, p. 276).

Assim, restrições à concorrência, além de afetar concorrentes e diferentes agentes na cadeia de produção — por exemplo, quando certos anunciantes são proibidos de anunciar em uma plataforma por concorrerem com ela em outros mercados —, também impactam consumidores na ponta. Essa obrigação se assemelha às disposições do artigo 6(11) e 6(12) do Digital Markets Act (DMA) europeu, que obriga que as condições de acesso às plataformas de serviços essenciais sejam FRAND — *fair, reasonable and non-discriminatory* (equânimes, justas e não-discriminatórias).

Igualmente, tal obrigação negativa também se relaciona a propostas de mitigações abordadas pelo Relatório do CGI.br (2023), com contribuições quase consensuais sobre a necessidade de reduzir as barreiras à entrada. Entretanto, também houve a adição de um viés positivo: diversos dos contribuintes à consulta pública trouxeram a dimensão da necessidade de *promover* modelos alternativos que consigam efetivamente competir no mercado, seja por meio de incentivos financeiros públicos, seja por outros mecanismos, como a interoperabilidade (que será analisada abaixo).

2.1.2. [vedação à] restrição do acesso a ofertas

A vedação à restrição do acesso a ofertas se relaciona com as cláusulas de paridade ou de “nação mais favorecida” (*most favored nation clauses*). Essas cláusulas, também vedadas no DMA (Artigo 5(3)), “garantem a determinados agendas as melhores condições de troca que um player pode oferecer” (Lancieri, Sakowski, 2020, p. 52).

Para consumidores, a proibição de limitação de ofertas é diretamente benéfico ao acesso de produtos e serviços com diversidade de fornecedores, garantindo liberdade de escolha (CDC, art. 6º, inciso II), e potencialmente sem um preço aumentado em decorrência de condições restritivas. Ou seja, além de limitar seu potencial anticompetitivo, a proibição de cláusulas MFN potencializa que os consumidores tenham acesso a ofertas potencialmente mais diversas e melhores em diferentes instâncias.

2.1.3. [vedação ao] favorecimento dos próprios produtos

De maneira semelhante, a proibição ao auto-preferenciamento (*self-preferencing*) potencializa que consumidores tenham acesso não somente a melhores ofertas em

⁴¹ A proposta de regulação da SRE não menciona explicitamente a equidade, como o DMA. Segundo o relatório, os objetivos da regulação seriam: “contestabilidade, governança, liberdade de escolha e transparência”, especialmente considerando a promoção da competitividade no mercado brasileiro. Entretanto, as obrigações propostas também se aproximam ao objetivo de equidade, visto que dizem respeito a relações não somente interplataformas, mas também intraplataformas. Sobre a análise dos objetivos do DMA em relação às suas respectivas obrigações, c.f. Bostoen, 2023, p. 263.

concreto, mas também à diversidade de fontes em concreto. Esta conduta ocorreria ao impulsionar seu poder em um mercado a um mercado adjacente, em discriminação a concorrentes e parceiros comerciais (OCDE, 2018, p. 37-38), moldando-se as regras da plataforma original para fornecer um melhor resultado aos seus próprios serviços (Condorelli, Padilla, 2020, p. 144-153).

A vedação ao auto-preferenciamento corrige a distorção de informação não-neutra/enviesada apresentada ao consumidor, garantindo informação adequada e clara (CDC, art. 6º, inciso III), liberdade de escolha (art. 6º, inciso II), além de prevenir indução a erro (art. 31) e prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor (art. 39, inciso IV), ao manipular os resultados em prol dos próprios produtos.

Exemplo relevante da concretização da análise desta preocupação foi a análise do caso Google Shopping na União Europeia, que gerou condenação da Comissão Europeia (CE, 2017), posteriormente confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE, 2024). Ainda que caso semelhante não tenha sido condenado no Brasil⁴², o arquivamento do caso foi polarizado — resultando em um empate, decidido pelo voto de qualidade do então Presidente do Cade — e majoritariamente decorrente de falta de provas. Com a inversão do ônus da prova que regulações econômicas preveem (Brasil, 2024a, p. 93, 103 e 112), o resultado poderia ter sido diverso. Tal dissenso também foi abordado pelo relatório do CGI (2023, p. 114), no qual foi exposto certo desacordo se tal conduta seria uma medida de redução de custos e aumento de eficiência ou verdadeiramente um abuso.

Uma obrigação que explicitamente não foi mencionada no rol sinalizado pela SRE, mas poderia ser internalizado por reflexão semelhante, seria a vedação à exclusão de aplicativos pré-instalados, que é outra forma de favorecimento artificial. Ambas as disposições influenciam no poder de escolha de consumidores. A consequência é que os usuários deixam de ter uma escolha livre para se sujeitarem a um enviesamento da plataforma — concretamente, o direcionamento de seus próprios produtos e serviços. Ou seja, trata-se de um conflito de interesses no oferecimento de produtos e serviços que visa influenciar as decisões dos consumidores e, portanto, reduzem a possibilidade de escolha efetiva, além de reduzir o acesso a potenciais serviços de maior qualidade por parte de competidores.

2.1.4. [vedação a] condicionar a venda de um produto à compra de outro

O condicionamento de venda de produtos e serviços a outros pode ter uma roupagem específica nos serviços digitais pelo fato de majoritariamente serem gratuitos. Entretanto, tal limitação não deixa de ser decorrente da hipossuficiência do consumidor frente ao fornecedor — ou do usuário frente à plataforma digital.

A denominada “venda casada” é uma das clássicas práticas abusivas vedadas pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 39, inciso I) e tem uma importante função de empoderar o consumidor a ter uma efetiva escolha nos produtos que acessa. Tal autonomia não é relevante somente no aspecto financeiro, mas pode ter impacto em outros elementos importante e inclusive direitos — como o direito fundamental à proteção de dados (CRFB, art. 5º, inciso LXXIX).

⁴² CADE. Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94 (E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda/ Google inciso e Google Brasil Internet Ltda).

O DMA também possui disposição semelhante em seu artigo 5(8). A norma europeia veda a exigência de que usuários (profissionais ou finais, ou seja, outros negócios ou consumidores) se inscrevam ou utilizem outros serviços essenciais.

Mais concretamente, uma preocupação pode ser inclusive a proteção de dados: obrigar um consumidor estar presente a estar em uma segunda plataforma ou acessar um segundo serviço envelopado na mesma plataforma pode significar o compartilhamento indevido de dados e uma vantagem competitiva indevida, mas também potenciais danos a consumidores.

2.1.5. [vedação a] usar indevidamente dados comerciais

O tratamento de dados pessoais pode servir para oferecer melhores produtos e serviços e aumentar a potencial inclusão de consumidores ao mercado. Entretanto, dados também podem ser usados para “identificar vulnerabilidades exploráveis” e excluir consumidores de maneira ainda mais acentuada (Marques; Mucelin, 2022).

Desta maneira, o uso indevido de dados pode ter potencial não somente anticompetitivo, mas também discriminatório. Nesse sentido, há de se cumprir a legislação de proteção de dados, inclusive obrigações básicas sobre transparência (Mendes, 2015, p. 40). Assim, as plataformas devem informar claramente consumidores sobre termos e condições da relação com a plataforma digital, incluindo sobre sua política de privacidade e com práticas suficientemente protetivas da segurança de usuários, assim como garantindo escolha de consumidores (OCDE, 2016, p. 10-11)⁴³, sendo vedadas as cláusulas abusivas (CDC, art. 6º, inciso IV c/c art. 51). Além disso, deve também proteger consumidores desse tipo de discriminação potencialmente ilícita.

Um exemplo relevante em diversas jurisdições é o compartilhamento de dados entre empresas de um mesmo grupo econômico. Além de ter sido vedado pelo DMA para controladores de acesso (art. 5(2)), tal conduta foi previamente objeto de uma condenação da autoridade alemã, confirmada pelo TJUE (2023), além de ter recentemente sido objeto de condenação na autoridade concorrencial indiana (Reuters, 2024).

A vedação ao compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial também foi alvo de dissensos entre os participantes da consulta pública. Enquanto para o setor privado a obrigação já estaria contemplada em outras prerrogativas, para os demais atores trata-se de uma obrigação fundamental para mitigar a concentração excessiva de poder econômico em ecossistemas digitais, uma vez que os dados permitem a alavancagem em mercados correlatos, criando uma vantagem irreplicável a outros concorrentes (CGI.br, 2024, p. 117).

2.1.6. [vedação a] restringir o acesso a informações relevantes

A promoção de informações claras e acessíveis, respeitados segredos de negócio, é essencial não somente para uma competição justa, mas também para um reequilíbrio entre a assimetria informacional entre consumidores e fornecedores — ou entre usuários finais e plataformas digitais. Nesse sentido, conferir item 2.2.3 a seguir.

⁴³ Ainda que as recomendações da OCDE sejam focadas para plataformas de e-commerce, muitas de suas recomendações são transversais a relações que consumidores estabelecem com empresas no mundo digital, motivo pelo qual se amplia a interpretação das recomendações para outras plataformas digitais.

2.1.7. [vedação a] dificultar a interoperabilidade de produtos

Ao garantir a interoperabilidade, os consumidores podem escolher mais livremente entre diferentes produtos ou serviços, sem se verem forçados a usar apenas um fornecedor (ou plataforma) devido à falta de integração com outros sistemas. Isso aumenta as opções no mercado, o que pode potencialmente resultar em melhores preços, mais inovação e qualidade, reduzindo os efeitos de *lock-in*.

No final, garantir interoperabilidade não é meramente uma solução técnica para garantir concorrência: é também uma poderosa ferramenta para promover alternativas para consumidores. Nesse sentido, conferir os benefícios também dispostos no item 2.2.1 abaixo.

2.2. Obrigações positivas (de fazer)

As obrigações positivas, por sua vez, visam determinar que as plataformas digitais facilitem a entrada de novos competidores, reduzam barreiras à entrada e ampliem as opções para os usuários. Em sendo obrigações amplas, é possível ver de maneira mais imediata o impacto benéfico aos usuários finais — ou seja, aos consumidores.

2.2.1. Obrigação de oferecer ferramentas para transferência de dados

A transferência de dados é análoga à obrigação de portabilidade de dados fornecidos e gerados a partir da relação entre usuários finais e os controladores de acesso no curso da relação econômica (art. 6(9), DMA) e o direito do titular de portabilidade (art. 18, inciso V, LGPD). A portabilidade busca viabilizar o efetivo controle do titular sobre seus dados para os mais diversos fins, possibilitando que sejam gerenciados e reutilizados, de forma a possibilitar que os usuários finais tenham gestão de seus dados pessoais (Frazão, et. al. 2022, p. 319).

Para além a autodeterminação, está obrigação também tem o objetivo de facilitar a migração do titular para serviços concorrentes (Frazão, et. al. 2022, p. 319). Ao diminuir os custos de troca (*switching costs*) pela manutenção dos dados gerados no serviço, evita-se que os consumidores fiquem restritos a determinado serviços e/ou produto (Frazão, et. al. 2022, p. 319). Além disso, considerado que dados podem até ser considerados por parte da doutrina como infraestruturas essenciais para o acesso a determinados mercados (*essential facilities*) (Guggenberger, 2020), a portabilidade pode estimular a concorrência e facilitar o ingresso de novos entrantes no mercado (Frazão, et. al. 2022, p. 320). Isso porque, a concentração de desses insumos pode diminuir a concorrência e enraizar o monopólio de poucos agentes.

Para além da portabilidade como um instrumento de concorrência (CGI.br, 2024, p. 73), a consulta do CGI também menciona como a portabilidade pode ser um mecanismo de estímulo para a cooperação entre plataformas de trabalho, de forma que os trabalhadores pudessem estar conectados simultaneamente a várias plataformas (CGI.br, 2024, p. 148). Além disso, as medidas de transferência de dados foram as mais consensuais entre os contribuintes, ainda que com dissensos em relação à implementação, abrangência e obrigatoriedade dessa obrigação. A maioria deles destacou a relevância em estabelecer “padrões mínimos que garantam a padronização,

a abertura e a estruturação dos dados, de modo a facilitar sua transferência” (CGI.br, 2024, p. 116).

Assim como grande parte das obrigações aqui analisadas, os direitos do titular também podem ser apreendidos de outros diplomas legais, em especial do CDC. Ou seja, os direitos previstos na LGPD desmistificam os direitos previstos no CDC para o microssistema de proteção de dados (Frazão et. al., 2022, p. 303). É o que se observa no microssistema de mercados digitais. A transferência de dados aumenta o poder de escolha e a autonomia dos consumidores sobre a utilização de serviços e produtos digitais (art. 6º, inciso II, CDC). Inclusive, a portabilidade enquanto um direito do consumidor é uma tendência em outros mercados (Benjamin; Marques; Bessa, 2021, p. 123).

2.2.2. Permitir a personalização de configurações

Quanto a esta obrigação, pode-se fazer um paralelo com a obrigação do DMA de facilitar a desinstalação de aplicativos e permitir alterações nas predefinições dos sistemas operacionais, assistentes virtuais e navegador web (art. 6(3), DMA).

Do ponto de vista concorrencial, está obrigação dificulta estratégias das plataformas digitais de auto-favorecimento (*self-preferencing*) para alavancagem em novos mercados. Vale recordar que o Cade tem um caso pendente sobre o tema. No caso Google Android, a Autoridade investiga indícios de infração à ordem econômica referentes a supostas práticas restritivas relacionadas ao sistema operacional para dispositivos móveis Android.⁴⁴ Na União Europeia, a Google aplicou restrições ilegais aos fabricantes de dispositivos que usam o seu sistema Android, sendo multada em razão disso pela CE. Já o caso Google Shopping foi arquivado pelo Cade, ainda que tenha gerado uma condenação robusta (a maior multa aplicada até então) na União Europeia (CE, 2017). Ambos os casos ilustram como práticas de favorecimento podem impactar negativamente a concorrência e os consumidores — estes últimos, em razão da limitação de sua liberdade de escolha na utilização de serviços —, além de evidenciar que a dificuldade probatória pode inviabilizar sanções em regimes *ex post*, reforçando a necessidade de soluções regulatórias *ex ante*.

No mesmo sentido em que a obrigação de transferência de dados, a personalização das configurações também possibilita maior liberdade de escolha e autonomia dos consumidores (art. 6º, inciso II, CDC). Além disso, é possível fazer um paralelo entre essa obrigação e o direito a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas (art. 6º, inciso V, CDC).

2.2.3. Fornecer informações claras e acessíveis

O fornecimento de informações de forma clara e acessível aos usuários profissionais e finais é fundamental para a redução de assimetrias informacionais entre fornecedores e consumidores (Pfeiffer, 2010), inclusive em mercados digitais. Acredita-se que essa obrigação pode, na realidade, estar incluída nas obrigações gerais, que são

⁴⁴ Para mais informações, acesse o Inquérito Administrativo nº 08700.002940/2019-76: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcezn4uqGQ95WWISkLKJqNBC_GBBzQvk-fg9fVhhrtd

procedimentais e de transparência. Essa obrigação se relaciona com o art. 5(9) e (10) do DMA, que foca em transparência de preços.

A diminuição de assimetrias informacionais entre as plataformas de relevância sistêmica e os demais usuários comerciais é fundamental para a promoção da concorrência. O poder de mercado excepcional das plataformas digitais decorre, dentre outros fatores, do controle dos insumos e infraestruturas digitais. Isso significa que as decisões das plataformas digitais impactam profundamente a forma como os usuários profissionais deverão se adequar as plataformas e utilizá-las para seus próprios fins. Assim, a obrigatoriedade de informação pode auxiliar que os usuários profissionais compreendam as decisões das plataformas e suas formas de controle.

Além disso, a informação adequada e clara sobre os produtos e serviços é um direito básico dos consumidores (art. 6º, inciso III, CDC). A qualidade da informação transmitida ao consumidor está diretamente relacionada à formação de sua opinião e autonomia na tomada de decisão. A confiança gerada pela informação adequada pode reduzir a complexidade das relações de consumo.

No caso da proteção de dados, por exemplo, a informação pode auxiliar na compreensão do fluxo informacional e robustecer a abordagem à autodeterminação informacional (Bioni, 2021). Dessa forma, é possível considerar que o dever de informar é um ônus proativo incumbido aos fornecedores (neste caso, as plataformas digitais) para superar a assimetria informacional característica das relações de consumo. Decorrente do princípio básico do CDC de reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e da necessária boa-fé objetiva (art. 4º, incisos I e III, CDC), o direito à informação deve orientar e perdurar durante como a relação de consumo (Benjamin; Marques; Bessa, 2021).

Por fim, considerando o poder das plataformas no controle da comunicação, a informação clara, adequada e acessível também é fundamental para submeter as plataformas de relevância sistêmica a um escrutínio público. Importante ressaltar que os segredos comercial e industrial dos agentes de tratamento não podem servir de escusa para deixar de informar com qualidade os usuários profissionais e finais.

2.2.4. Garantir prazos para adaptação a novas regras

É importante considerar que esta obrigação não está devidamente explicada até o momento da redação deste artigo. A obrigação pode estar relacionada tanto à determinação de um prazo para que as plataformas de relevância sistêmica se adequem às obrigações gerais — procedimentais e de transparência — substanciais e de monitoramento, quanto ao estabelecimento de prazos para que os usuários profissionais e finais exerçam seus direitos perante a plataforma. Para fins desse artigo, focaremos na segunda interpretação.

A maior transparência em relação aos usuários comerciais possibilitará a diminuição das assimetrias de poder na tomada de decisão por parte das plataformas digitais. É importante rememorar que o poder econômico nos mercados digitais decorre, dentre outros fatores, da falta de transparência no controle absoluto sobre o funcionamento das plataformas digitais.

A falta de transparência, especialmente sobre os algoritmos das plataformas e o tratamento de dados, foi um dos problemas mais mencionados pelos participantes da

consulta do CGI. Inclusive, a necessidade de transparência enquanto um princípio do modelo de governança da regulação de plataformas também foi amplamente mencionado, o que envolveria tanto uma transparência ativa dos regulados, quanto a transparência da administração pública em sua regulação (CGI.br, 2024, p. 214-217).

Assim, maior escrutínio público por parte dos usuários possibilitará maior possibilidade de controle e tomada de decisões. Da mesma forma, os consumidores também serão beneficiados por maior transparência e escrutínio público. As plataformas digitais são, para além de espaços de comércio, também são espaços de troca e deliberação pública — exigindo maior transparência no controle das trocas econômicas, sociais e culturais possibilitadas por esses agentes.

2.2.5. Estabelecer mecanismos eficazes para lidar com reclamações

Trata-se de uma obrigação pouco elaborada no relatório e sem relação direta com outras regulações econômicas estrangeiras. No entanto, assim como a obrigação anterior, é possível compreender que se trata de uma obrigação diretamente relacionada ao poder de controle que as plataformas digitais exercem sobre os usuários profissionais. A garantia de procedimentos, mecanismos e prazos é fundamental para aumentar a autonomia e gerência dos usuários comerciais perante as plataformas digitais.

Além disso, o exercício de reclamações e solicitações por parte dos usuários finais está diretamente relacionado à defesa de consumidores. A proteção de direitos é necessariamente complementada pela sua efetivação em caso de violações, como é o caso da solução de controvérsias.

O Decreto nº 11.034/2022 regulamenta o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), cujo objetivo é justamente à obtenção de informação adequada sobre serviços e produtos e o tratamento das demandas do consumidor. Estas normas podem inspirar a implementação desses mecanismos eficazes para lidar com reclamações no âmbito da futura regulação. Desta maneira, como nos direitos dos titulares de dados pessoais, essa obrigação poderia ser considerado um microssistema de defesa dos consumidores no ambiente digital (Frazão, et. al., 2022, p. 303).

Tal recomendação vem em complemento a uma proposta apresentada à Consulta Pública do CGI, que sugere que a autoridade reguladora teria atribuições para solução de reclamações de problemas com as plataformas (CGI.br, 2024, p. 225-226). Em interpretação conjunta com as duas propostas, parece ser relevante fazer um paralelo com normas de solução de reclamações em setores, como o de telecomunicações, para que a primeira camada de resolução de controvérsias ocorra diretamente com a plataforma e, caso isso não seja resolvido, isso possa ser destinado à autoridade.

2.2.6. Síntese e conclusão

Constatou-se que as obrigações delineadas guardam estreita correspondência com disposições históricas já consagradas no Código de Defesa do Consumidor (CDC) desde a década de 1990, sendo capazes, em síntese, de: (i) robustecer o direito à informação adequada e clara; (ii) ampliar o acesso dos consumidores a ofertas mais diversificadas e competitivas; (iii) fortalecer a autonomia decisional dos usuários finais; e, nesse cenário, (iv) empoderar os consumidores enquanto titulares de dados, mediante o incremento do controle sobre seus dados. Inclusive, tais relações com a defesa de

consumidores se relacionam diretamente com os objetivos dos mecanismos propostos pela SRE (2024), quasi sejam: a promoção de (i) transparência em mercados digitais e (ii) a contestabilidade e assegurar (iii) liberdade de escolha para usuários de plataformas digitais e (iv) parâmetros de governança e gestão de efeitos de rede na ausência de pressão competitiva.

Ademais, em consonância com as recomendações do Stigler Committee on Digital Platforms (2019), a contenção de abusos nos mercados digitais demandaria a imposição de *pro-consumer default rules*, ou, em última instância, a adoção de *consumertarian default rules*, entendidas como preceitos regulatórios radicalmente centrados no interesse e na proteção do consumidor (Strahilevitz; Luguri, 2019).

Tal relação aponta, ainda, para a necessária internalização de abordagens comportamentais nas políticas públicas, reconhecendo-se que o ambiente digital intensifica a propensão dos consumidores a decisões subótimas, muitas vezes estimuladas por mecanismos sutis de indução, os denominados *nudges* (OCDE, 2023, p. 3). A emergência desses vieses reforça a relevância de uma atuação regulatória holística, que transcenda a tradicional dicotomia entre defesa do consumidor e política concorrencial, e que promova a sinergia entre diferentes objetivos de política pública (OCDE, 2023, p. 3). À luz dessa compreensão, defende-se aqui que a regulação econômica dos mercados digitais internalize, de modo explícito, a proteção do consumidor como um de seus pilares normativos centrais.

3. Livre concorrência e defesa dos consumidores na ordem econômica

Por meio das análises das possíveis obrigações a serem implementadas em mercados digitais no Brasil, é possível perceber que tais medidas, ainda que tenham foco inicial na promoção de um ambiente contestável, também beneficiam consumidores.

Ainda que haja fortes críticos à “constitucionalização” do direito da concorrência (Schuartz, 2009), defende-se que o vínculo entre a defesa de consumidores e a livre concorrência é anterior a regulação econômica, uma vez que ambos são princípios da ordem econômica brasileira (art. 170, CRFB). Igualmente, ambos os campos jurídicos se mencionam cruzadamente em suas normas condutoras, quais sejam o CDC explicitando a necessária harmonização e compatibilização da defesa de consumidores com os princípios fundantes da ordem econômica (art. 4º, inciso III) e a LDC sendo também orientada pelo ditame constitucional da defesa de consumidores (art. 1º).

A defesa de consumidores, enquanto princípio da Ordem Econômica, tem função de promover a equidade e correção de falhas de mercado, garantindo os direitos e interesses daquele que se constitui como o agente mais vulnerável da relação econômica - a pessoa consumidora. Ou seja, por meio de instrumentos de prevenção e reparação de danos gerados por fornecedores de produtos e serviços, a defesa de consumidores visa estabelecer um equilíbrio entre diferentes agentes econômicos. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) é o principal destes instrumentos e, por meio de normas de ordem pública e interesse social, compreende a dimensão coletiva deste direito.

Para a efetivação concreta dessas obrigações, recomenda-se a efetivação dos

mecanismos de governança interinstitucional apresentados pela SRE, em especial a articulação entre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e os órgãos de proteção do consumidor, a criação de canais de reclamação específicos para consumidores afetados e o fortalecimento dos deveres de transparência sobre o uso de dados pessoais pelas plataformas.

A dimensão coletiva decorre do reconhecimento de que as necessidades dos consumidores não são demandas individuais, mas sim decorrentes da implementação do processo de produção em massa e a padronização do consumo, bem como do poder econômico de agentes públicos e privados (Comparato, 2011). Nesse sentido, o consumo é controlado, abafado e estimulado por organismos produtores em função de seus objetivos econômicos (Comparato, 2011; Tavares, 2011).

A promoção da concorrência e a repressão ao abuso do poder econômico também asseguram uma proteção indireta e mediata ao consumidor. Em certa medida, mais do que a estrutura de mercados, políticas concorrenciais tutelam a defesa de consumidores. Isto porque políticas concorrenciais também delimitam limites no comportamento dos fornecedores (Pfeiffer, 2010, p. 272) - e isto vale não somente para o antitruste no sentido estrito, mas também para a promoção de medidas pró-competitivas, inclusive na atual discussão de regulação de mercados digitais.

Concretamente, é certo que a elaboração de uma regulação econômica de plataformas digitais determina um alargamento do poder estatal em relação a mercados digitais, atribuindo-lhe capacidade de diluir estruturas de poder concentrado e desigualdades socioeconômicas (Binotto; Mattiuzzo, 2022). Esse novo papel da economia política prevê, então, que a regulação seja compreendida como uma verdadeira política pública econômica (Forgioni, 2018) para combate ao poder econômico (que se transforma em poder político) das plataformas digitais.

Dessa forma, argumenta-se que o direito do consumidor e seu normativo correspondente deve ser um dos pilares da regulação econômica, somando aos princípios já dispostos na proposta da SRE com outras disposições constitucionais, como a soberania nacional (art. 170, inciso I), a livre concorrência (art. 170, inciso II) e a repressão ao abuso do poder econômico (Art. 173, §4º), para promoção da justiça social nas relações econômicas (art. 170, caput CRFB). Tais princípios devem conjugadamente devem ser harmonizados de maneira e beneficiar mutuamente as políticas públicas em questão (Pfeiffer, 2010, p. 270).

Assim, por meio de uma regulação *ex ante*, os consumidores podem ter sua autonomia e controle beneficiados em mercados digitais competitivos, livres, justos e equitativos. Desta maneira, tais sujeitos estar ponderados na centralidade do desenho dessas normas.

Conclusão

Neste artigo, foram exploradas as relações entre a regulação econômica de mercados digitais e a defesa de consumidores. Mais concretamente, a partir do relatório apresentado pela SRE/MF em outubro de 2024 e de sua relação com a Sistematização da Consulta do CGI.br sobre Regulação de Plataformas Digitais (2023), foram

analisadas as obrigações que potencialmente serão impostas a plataformas digitais do ponto de vista não somente de promoção da contestabilidade em mercados digitais, mas também da proteção da vulnerabilidade de consumidores.

Limitou-se a analisar o primeiro grupo de obrigações propostas pelo relatório da SRE, ou seja, aquelas que impactam grandes *players* de mercados digitais - ou plataformas sistematicamente relevantes, segundo a terminologia utilizada no relatório. Ainda que não sejam somente os grandes agentes de mercados digitais que suscitem preocupações com a defesa de consumidores, o poder econômico dessas empresas impacta não somente a concorrência, mas impacta ainda mais concretamente o elo mais vulnerável das relações comerciais: o consumidor.

O objetivo do artigo foi enfatizar, portanto, o forte benefício que regulações econômicas de mercados digitais podem ter no direito de consumidores, sem excluir outras propostas de aprimoramento do arcabouço regulatório de maneira a aprimorar a proteção contra abusos em mercados digitais, como é o caso das obrigações do segundo grupo sugerido pela SRE/MF, que diz respeito a corrigir menores desequilíbrios de poder entre agentes de mercado. Pela análise, conclui-se que as obrigações que estão sendo delineadas para serem incluídas na proposta de regulação de mercados digitais potencialmente favorecem não somente a competitividade desses mercados, mas também os consumidores, ainda que de maneira mediata, mas ainda assim concreta (Pfeiffer, 2010).

A partir desta análise, pretende-se contribuir para que as políticas públicas avancem na incorporação da defesa dos consumidores — enquanto princípio da ordem econômica e direito fundamental — como objetivo expresso da regulação econômica de plataformas digitais. Almeja-se, igualmente, que tal proteção seja ponderada de maneira central no processo regulatório, em articulação com as metas de promoção da concorrência e de fortalecimento da competitividade.

Referências

- BARCELLOS, Thaís. Governo prepara medidas para apertar regulação da concorrência para as big techs. *O Globo*. 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/af3pt6zb>.
- BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BEUC. *Ex-Ante Regulation and Competition in Digital Markets*: BEUC contribution to the OECD Competition Committee meeting (DAF/COMP/W(2021)66). 02 dez. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/243rlsln>.
- BINOTTO, Anna; MATTIUZZO, Marcela. Objetivos do antitruste e mercados digitais: a (re)construção de uma política pública concorrencial. In: ZANATTA, Rafael; CONTRI, Camila Leite e SECAF, Helena (orgs). *Dados, Mercados Digitais e Concorrência*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de Dados Pessoais*: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BOSTOEN, Friso. Understanding the Digital Markets Act. *The Antitrust Bulletin*, [S.L.], v. 68, n. 2, p. 263-306, 12 abr. 2023. SAGE Publications. Disponível em: <https://tinyurl.com/4uky62c3>.
- BRASIL. CADE. *Inquérito Administrativo nº 08700.002940/2019-76* (Google Android). Disponível em: <https://tinyurl.com/4td4mpvc>.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2768, de 10 de novembro de 2022. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc2sxtnj>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil (Apresentação da Coletiva de Imprensa). 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpe8jbtn>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais, concorrência e regulação: uma análise da experiência comparada (Relatório de Benchmarking). 18 out. 2024 (2024b). Disponível em: <https://tinyurl.com/2wua5wy4>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. 10 out. 2024 (2024a). Disponível em: <https://tinyurl.com/pd8v6z3x>.
- BRASIL. SRE/MF. Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024 (2024c). 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/3e9nzk7k>.
- CGI.br. *Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais*. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6zmbkz>.
- COMISSÃO EUROPEIA. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service. 27 jun. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3cn8me48>.
- COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor. Importante capítulo do direito econômico. *Direito do consumidor*, v. 1. Tradução. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.
- CONDORELLI, Daniele; PADILLA, Jorge. Harnessing Platform Envelopment in the Digital World. *Journal Of Competition Law & Economics*, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 143-187, 18 abr. 2020, p. 144-153.

Oxford University Press (OUP). Disponível em: <https://tinyurl.com/57sk7t65>.

COSTA, Jéssica; IANELLI, Vívian. Plataformas digitais: consonâncias e dissidências sobre o órgão regulador. *Jota*. 30 jun. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yvv2hrb>.

CRÉMER, Jacques; DE MONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike. Competition Policy for the digital era: Final Report. Bruxelas: European Commission. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/fsj4rjkm>.

ESTÚDIO JOTA. Regulação de plataformas geraria danos econômicos acima de R\$ 2,5 bi, diz estudo (Apoio de Mídia: Associação Latino-Americana de Internet — ALAI). *Jota*. 11 set. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/n84j5ztk>.

FERNANDES, Victor Oliveira. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, [s. l.], v. 52, p. 105937, abr. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>.

FORGIONI, Paula A.. Os Fundamentos do Antitruste. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. 508 p.

FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata de; MILANEZ, Giovanna. *Curso de Proteção de Dados Pessoais: fundamentos da LGPD*. Rio de Janeiro, Florense, 2022.

GUGGENBERGER, Nikolas. The Essential Facilities Doctrine in the Digital Economy: Dispelling Persistent Myths. *Yale JL & Tech.*, v. 23, p. 301, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4yn2htam>.

LEITE CONTRI, Camila. Aspectos Concorrenciais de Regulação de Plataformas: Inovação e Características de Mercados Digitais. In: ZANATTA, Rafael A. F.; LEITE CONTRI, Camila; SECAF, Helena. *Dados, Mercados Digitais e Concorrência*. Belo Horizonte: Editora Letramento/Casa do Direito, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/29ucdkya>.

MARQUES, Claudia Lima; MUCELIN, Guilherme. Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1–30, 2022, p. 28. Disponível em: <https://tinyurl.com/b8n4hhrr>.

MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 102, p. 19-43, nov./dez. 2015, p. 40.

OCDE. *Applying Behavioural Insights to Consumer and Competition Policy and Enforcement: Workshop issues paper*, n. DSTI/CP(2023)6. [S. l.]: OECD, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/236llahh>.

OCDE. *Implications of E-commerce for Competition Policy* – Background Note by Secretariat. 06 jun. 2018, p. 37-8. Disponível em: <https://tinyurl.com/5ywp6yef>.

OCDE. *Recommendation of the Council on Consumer Protection in E-Commerce*. OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/mumynxxz>.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Defesa da concorrência e bem-estar do consumidor. 2010. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/3xe25f43>.

REUTERS. India restricts WhatsApp sharing data with other Meta entities, imposes \$25.4 mln fine. *Reuters*. 18 nov. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/5au5nckj>.

SAKOWSKI, Patrícia A. M; LANCIERI, Filippo Maria. *Documento de Trabalho DEE-CADE nº 005/2020: Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados, ago 2020*. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x5hfdnj>.

SCHUARTZ, Luis Fernando. A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 325–352, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/2czsh2ms>.

STIGLER COMMITTEE ON DIGITAL PLATFORMS. Final Report. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/22387m48>.

STIGLER COMMITTEE ON DIGITAL PLATFORMS. Policy Brief. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/27wsjsrz>.

STRAHILEVITZ, Lior Jacob; LUGURI, Jamie. Consumertarian Default Rules. *Law and Contemporary Problems*, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 139–161, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/26rfyaaq>.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2011.

TJUE. *Acórdão do TJUE Processo C-252/21* (Facebook Alemanha — Bundeskartellamt). 04 jul. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/45tf6zku>.

TJUE. *Case C-48/22* (Google Shopping — Recurso). Disponível em: <https://tinyurl.com/47heyjus>.

URUPÁ, Marcos. Frente parlamentar abre consulta sobre PL que propõe regulação de plataformas. *Teletime*. 23 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4aus3fwx>.